

Ethische Beurteilungen der Neutralität - Eine Einordnung

Jodok Troy¹

Notwendigkeit ethischer Kontextualisierung

Die Neutralität von Staaten wird oft mit einem von zwei Urteilen versehen. Zum einen wird sie mit dem *politischen* Urteil versehen, dass Neutralität ein Zeichen von politischem Opportunismus sei, der aus Schwäche erwächst. Das wird bereits im Melierdialog des Thucydides im 4. Jahrhundert vor Christus deutlich. Um sich selbst zu retten, schlügen die neutralen Melier den Athenern vor, »eure Freunde« und »niemandes Feinde zu sein«². Zum anderen wird Neutralität mit dem *moralischen* Urteil der Indifferenz versehen. »Man muss immer Partei ergreifen. Neutralität hilft dem Unterdrücker, niemals dem Opfer. Stillschweigen bestärkt den Peiniger, niemals den Gepeinigten«, so der Schriftsteller und Holocaust-Überlebende Elie Wiesel in seiner Rede anlässlich der Verleihung des Friedensnobelpreises.³ Neutralität scheint nicht besonders moralisch zu sein – zumal, wenn klar ist, wer der Unterdrücker ist.

Beiden Urteilen, dem politischen und dem moralischen, und damit den Vorwürfen der politischen Schwäche und der Gleichgültigkeit halten neutrale Staaten entgegen, dass sich aus dem Status der Neutralität Handlungsmöglichkeiten ergeben, die einen Beitrag zur Bewältigung von Gewaltkonflikten zwischen Staaten leisten, dass Neutrale trotz oder gerade wegen ihre Status Gutes tun. So betont etwa Österreich angesichts der Aggression Russlands gegen die Ukraine, dass Neutralität eben nicht mit Gleichgültigkeit gleichzusetzen sei,⁴ und stellt humanitäre Hilfe bereit.

Argumente und Debatten über das Handeln neutraler Staaten und die Neutralität an sich entwickeln sich demnach häufig um die Frage, inwiefern es gerechtfertigt und angemessen ist, neutral zu sein. Sie nehmen also ethische Beurteilungen der Neutralität vor. Problematisch ist dabei jedoch, dass ethische Positionen und deren Grundannahmen, die zu Bewertungen der Neutralität herangezogen werden, nur selten bis gar nicht offengelegt werden und sogar häufig vermischt werden. Dies zeigt sich etwa in der vertretenen Position, dass Neutralität kein Selbstzweck sondern ein temporäres Mittel zur Erreichung politischer Ziele sei.⁵ Demgegenüber steht die Position, die Neutralität als Selbstzweck bezeichnet, ausgedrückt etwa durch das Argument, »Österreich war neutral, Österreich ist neutral, Österreich wird auch neutral bleiben«.⁶

Ziel dieses Beitrags ist es, grundlegende Fragen ethischer Beurteilungen der Neutralität zu klären. Der Beitrag untersucht, (1) was es bedeutet, Neutralität einer ethischen Betrachtung zu unterwerfen, (2) wie eine solche Betrachtung gestaltet sein kann und (3) welche Schlüsse sich daraus ziehen lassen. Dazu geht er im Folgenden zunächst auf Unterscheidung zwischen einer moralischen und einer ethischen Beurteilung der Neutralität ein. Darauf aufbauend erfolgt eine Zusammenfassung einer idealtypischen Interpretation und Beurteilung von Neutralität. Dies bereitet den Weg einer differenzierteren Einordnung und Auseinandersetzung mit Neutralität vor dem Hintergrund der drei großen ethischen Traditionen von Tugendethik, Dentologie und Utilitarismus und deren Beurteilung der Legitimität von Krieg. Angesichts unterschiedlicher ethischer Positionen zur Neutralität betont der letzte Teil die Notwendigkeit einer politischen Debatte darüber – gerade in einer Demokratie, in der Neutralität alle etwas angeht.

Moral, Ethik und Bedeutungszuweisungen

Der Ausgangspunkt dieses Beitrags ist, dass tatsächlich ethische Auseinandersetzungen oftmals durch drei Faktoren erschwert werden. Zunächst durch eine Reduktion auf juristische Fragen. Daneben sind es aus Sicht der politischen Ethik und der politischen Theorie zwei weitere Faktoren, die eine ethische Kontextualisierung von Neutralität verhindern. Deren Konsequenzen bilden den analytischen Ausgangspunkt dieses Beitrags.

Erstens, wenn von »Ethik« im Kontext von Neutralität die Rede ist, ist oft »Moral« gemeint (z. B. im Sinne einer moralischen Beurteilung von Neutralitätspolitik). Allerdings steht eine Gleichsetzung von Ethik und Moral einer ethischen Kontextualisierung entgegen. In diesem Beitrag wird daher zwischen Moral und Ethik unterschieden⁷: »Moral« (und in Folge »moralisch«) ist, wie menschliche Beziehungen Kraft ihrer Menschlichkeit (d. h. einer bestimmten *Gesinnung*) sein sollten. »Ethik« (und in Folge »ethisch«) hingegen, ist, welche Beziehungen Menschen mit anderen Menschen haben sollten Kraft ihrer speziellen Beziehungen (d. h. einer bestimmten *Verantwortung*) die sie bereits haben (z. B. in Familien, Freundschaften, aber auch in und zwischen Staaten).⁸

Es mag zum Beispiel für den Einzelnen ohne politische Verantwortung verwerflich sein, Gewalt anzuwenden (aus moralischen Gründen). Für jemanden mit politischer Verantwortung (etwa für den Staat und seine Bürger:innen) kann die Anwendung von Gewalt (aus ethischen Gründen) zum Schutz der Bürger:innen hingegen legitim sein. Politische Ethik (»Verantwortungsethik«) richtet sich daher an die Verantwortlichen in der Politik, die ihr Handeln entsprechend bestimmter Regeln einer Gemeinschaft und den Folgen davon orientieren müssen. So ist es etwa ethisch vertretbar, wenn Politiker:innen Kompromisse eingehen, um die Folgen für diejenigen abzufedern, für die sie verantwortlich sind. Politische Moral (»Gesinnungsethik«) hingegen richtet sich an jene, die keine politische Verantwortung tragen und daher frei sind auf Grundlage ihrer Überzeugungen über politische Handlungen und deren Folgen zu urteilen.⁹

Diese Unterscheidung zwischen Ethik und Moral führt häufig zur Annahme, dass politische Ethik *angewandte* Ethik sei oder sein sollte. Dadurch werden politische Prinzipien den privaten gleichgesetzt. Diese Annahme ist irreführend, weil diese Art von Ethik *verschreibend* und nicht beschreibend ist.¹⁰ Darüber hinaus ist diese Analogie, wenn wei-

tergeföhrt und übertragen auf Staaten, irreführend, weil sie oft bereits mit einem moralischen Urteil versehen wird. Im politischen wie im privaten Leben ist jemand Neutrales nicht unbedingt jemand, der gemocht wird.¹¹

Zweitens, Konzeptionen und Beurteilungen von Neutralität verändern sich, sowohl wenn sie abhängig von einer bestimmten Vorstellung von politischem Zusammenleben sind, das heißt einem ethischen Programm¹², als auch wenn sie selbst Teil eines politischen Ziels sind. Zwar gibt es ein minimales Alltagsverständnis von Neutralität im Sinne des Wortes (etwa »unparteiisch«/»dazwischen«). Allerdings ist die politische Bedeutungzuweisung eine, die einem ständigen Wandel unterliegt und von rechtlichen und politischen Interpretationen geprägt ist – sowohl in einem *moralischen* Sinne, dass Neutralität in zwischenmenschlichen Beziehungen nicht existieren darf (bedingt etwa durch ein bestimmtes Verständnis von Menschlichkeit), als auch in einem *ethischen* Sinne, dass Neutralität als ein Wert von gemeinschaftlichen Beziehungen (z. B. zwischen Staaten)¹³ einem Ziel zuträglich ist oder eben nicht.

Die Bedeutung, die der Neutralität beigemessen wird, ist immer abhängig von der Struktur der internationalen Gemeinschaft in einem gegebenen historischen Moment (siehe hierzu auch den Beitrag von Miloš Vec in diesem Band). Entgegen diesem relationalen Verständnis von Neutralität – und in Folge dessen ethischer Beurteilung – wird Neutralität häufig als Teil der juristischen Qualität von Staaten (z. B. deren Verfassung) angesehen, aus der die Regeln von Neutralität logisch abgeleitet werden können, unabhängig von historischen Entwicklungen.¹⁴ Das unabhängige »Recht« wird dann als das einzige akzeptierte Mittel angesehen, um Probleme zu lösen (vgl. Tabelle 1).¹⁵ Damit wird auch eine moralische, gesinnungsethische Beurteilung möglich.

Tabelle 1: Idealtypische Interpretationen und Beurteilungen von Neutralität

	Rechtliche Interpretation (z. B. anhand von Regeln)	Politische Interpretation (z. B. anhand von Notwendigkeiten)
<i>Abhängigkeiten von Regeln und Werten</i>	Abhängig	Unabhängig
<i>Auswirkungen auf internationale Gemeinschaft</i>	Kausalitäten von Regelungen führen zu Effekten	Arrangements von Praktiken und Werten führen zu Zielen
<i>Beurteilungen ethisch/moralisch</i>	Gesinnungsethik (Moral)	Verantwortungsethik (Ethik)

Eigene Darstellung

Die Regeln der internationalen Gemeinschaft (z. B. ausgedrückt durch internationales Recht und Neutralität als Teil davon) besitzen jedoch selten eine unabhängige normative Existenz.¹⁶ Vielmehr sind sie abhängig von der politischen Bedeutungszuschreibung und damit verantwortungsethisch zu beurteilen. Es ist daher sinnvoll, zwischen unterschiedlichen Zugängen zur Neutralität wie Instrument, Grundprinzip, Bezugspunkt und Spannungspunkt zu unterscheiden (siehe hierzu den Beitrag von

Martin Senn in diesem Band). Neutralität und Neutralitätspolitik kann ein *Instrument* sein, das nationale Interesse zu verfolgen.¹⁷ Historisch gesehen ist Neutralität aber immer auch eine Strategie gewesen, um Interessen zu verfolgen, nicht nur für kleine Staaten¹⁸ und für manche war und ist sie ein identitätsstiftendes Grundprinzip.

Die historische Entwicklungen der unterschiedlichen Interpretationen von Neutralität zeigen, dass Neutralität eine unabhängige Rolle in Zeiten des Friedens spielen kann, etwa bei der Entwicklung von Normen.¹⁹ Neutralität kann auch eine unabhängige Rolle spielen, wenn sie ein Spannungspunkt zwischen unterschiedlichen Normen ist. Deutlich wird dies, gerade am österreichischen Beispiel, an der Interpretation von Neutralität und Solidarität, etwa im Kontext von regionalen Sicherheitsarchitekturen wie jener der Europäischen Union (EU).²⁰ Die ganze Bandbreite an Neutralitätsverständnissen und die Notwendigkeit einer ethischen Einordnung wird jedoch immer in Zeiten von Krieg deutlich. Zuvor ist allerdings eine generelle Einordnung von Neutralität in die wesentlichen ethischen Traditionen angebracht.

Ethische Traditionen und Neutralität

Angesichts der Vielzahl ethischer Traditionen und Theorien²¹ beschränkt sich dieser Beitrag auf eine Reduktion auf die drei vielleicht prominentesten ethischen Konstrukte und Referenzrahmen. Diese fokussieren jeweils auf *Tugenden* (Tugendethik), *Pflichten* (Dento- logie) und *Konsequenzen* (meist Utilitarismus). Diese drei »Traditionen« können entsprechend ihrem Analyse-, Inhalts- und Praxisfokus sowie ihrer ideologischen Natur (von einem Fokus auf Prinzipien, hin zu einem auf Interessen) unterschieden werden. Dadurch ergibt sich ein umfassenderes Bild, wie das Konzept und die Praxis von Neutralität von der jeweiligen Tradition interpretiert werden können (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Ethische Traditionen und Neutralität

Prinzipien ↔ Interessen			
	Tugendethik	Deontologie	Utilitarismus
Inhalt	Tugenden z. B. Handlungen an- gesichts was für ein Mensch man sein sollte	Pflichten z. B. Handlungen angesichts Erlaubtem und Verbotenem	Konsequenzen z. B. Handlungen angesichts von deren Konsequenzen
Praxis	Motivation	Recht	Pragmatismus
Neutralität	Charakter/Weisheit entsprechend	wenn rechtlich gebo- ten	wenn politisch erfor- derlich

Prinzipien ↔ Interessen			
	Tugendethik	Deontologie	Utilitarismus
Österreichische Neutralität	Neutralität als Instrument für gute Dienste in der internationalen Gemeinschaft	Verfassungsrang der Neutralität Pflichten aus dem Völkerrecht/UN-Mitgliedschaft	Zustimmung zur »immerwährenden Neutralität« angesichts des geopolitischen Kontextes

Eigene Darstellung

Tugendethik fokussiert, entsprechend ihrem Namen, auf Tugenden. Die Frage ist nicht, »was soll man tun?«, sondern »was für ein Mensch sollte man werden?« Die lange Geschichte der Variationen von Tugendethik, zumindest seit Aristoteles²², stellt den Charakter des Menschen in den Mittelpunkt ethischer Bewertungen und fokussiert auf die Praxis von Handlungen (daher auch der Fokus auf »praktische Weisheit«).²³ Dementsprechend kann Neutralität eine hilfreiche Charaktereigenschaft und Praxis sein, wenn sie hilft, das Ziel zu erreichen, ein besserer Mensch zu werden. Umgelegt auf einen Staat, bewertet Tugendethik Neutralität als ein Mittel, um ein »besserer« Staat zu werden.²⁴

In anderen Worten, die »guten Dienste« eines neutralen Staates, wenn die Motivation dazu eine selbstlose ist, sind die logische und gute Konsequenz von Neutralität. Umgekehrt formuliert, wenn ein Staat neutral ist, sind die »guten Dienste«, die dadurch ermöglicht werden, eine ethische Notwendigkeit. Der Staat wird dadurch ein besserer, weil es in seiner »Natur« liegt, diese Dienste anbieten zu können. Nachvollziehbar ist daher die regelmäßige Betonung im Außenpolitischen Bericht Österreichs, dass Neutralität als »Plattform für Dialog«²⁵ genutzt wird und genutzt werden soll oder Österreichs Bemühen um Funktionen in den Vereinten Nationen²⁶.

Deontologie, repräsentiert durch ihren bekanntesten Vertreter Immanuel Kant²⁷, fokussiert auf Pflichten und damit auf die Handlungen angesichts von Ge- und Verbötem.²⁸ Der praktische Fokus liegt entsprechend meist auf der Einhaltung des Rechts. Dementsprechend ist Neutralität ethisch vertretbar und gut, wenn sich deren Praxis an die entsprechenden Regeln hält und diese konsequent umsetzt. Ausgangspunkt für die Praxis aus dieser Perspektive ist somit zum Beispiel (innenpolitisch) der Verfassungsrang der Neutralität und (außenpolitisch) die völkerrechtlichen Bestimmungen von Neutralität. Deontologische Argumente für die Neutralität werden häufig im Gleichklang mit den Konsequenzen der Einhaltung dieser Regeln vorgebracht. Zum Beispiel, dass die Einhaltung internationaler Rechtsnormen im Eigeninteresse des neutralen Staates liegt.²⁹

Das Problem ergibt sich in dieser Tradition u.a. aus der Tatsache, dass Staaten oft in eine Schere von mehreren Pflichten geraten. Pflichten des Neutralen (z. B. durch nationales und internationales Recht) sowie gleichzeitige Pflichten aus der Mitgliedschaft in einer internationalen oder supranationalen Organisation (z. B. der EU). Wie sich nachfolgend zeigt, kann diese Schere letztlich nicht aufgelöst werden. Vielmehr ist es ein politisches Problem, wie den unterschiedlichen Pflichten nachgekommen werden kann und

soll. »Politisch« meint daher, dass diese Schere aufgegriffen und darüber gestritten wird, sie also »politisirt« wird (siehe dazu auch den Beitrag von Martin Senn in diesem Band).

Utilitarismus fokussiert auf die Konsequenzen von Handlungen.³⁰ Einer der bekanntesten Vertreter des Utilitarismus ist John Steward Mill und sein gleichnamiges Werk.³¹ Der Fokus in der politischen Praxis liegt bei ethischen Traditionen des Utilitarismus auf Pragmatismus. Neutralität ist dann ethisch, wenn ihre Pragmatik – das heißt ihre Konsequenzen – einen Nutzen für die Mehrheit der von diesen Konsequenzen Betroffenen haben. Ethische Traditionen wie der Utilitarismus sind zu den teleologischen Strömungen zu zählen da »moralisches Verhalten eine größtmögliche Gesamtmenge an Nutzen über alle Betroffenen hinweg anzielen« muss.³² Neutralität ist somit dann ethisch »richtig,« wenn sie politisch erforderlich ist.

Das Argument, dass die Genese der österreichischen Neutralität (insbesondere die Zustimmung zur »immerwährenden Neutralität«) aus pragmatischen (außen- wie innenpolitischen) Gründen erfolgte³³, ist auch ein ethisches in der Tradition des Utilitarismus. Das Problem im Bereich des Politischen ergibt sich in dieser Tradition unter anderem daraus, dass es unterschiedliche Reichweiten der Interpretation gibt, wer »Betroffene« sind. Diese Interpretation kann eng gefasst werden (z. B. Österreicher:innen) oder weiter (z. B. Europäer:innen). Nirgendwo deutlicher wird diese Problematik, wenn es darum geht, wie sich Neutrale angesichts von Krieg gegenüber Dritten verhalten sollten.

Ethik und Neutralität angesichts von Krieg

Die vorhergehende Aufteilung ethischer Traditionen macht an ihrer Orientierung zwischen Prinzipien und Interessen sowie deren Natur (z. B. Tugendethik), Umfang (z. B. Dentologie) und Reichweite (z. B. Utilitarismus) deutlich, dass jeglicher ethischen Bewertung von Neutralität eine ethische Bewertung von Krieg voran geht. Praktische, moralische und ethische Evaluationen von Neutralität haben sich daher ähnlich jenen von Krieg entwickelt.

Der Einfachheit halber beschränkt sich dieser Beitrag auf drei große »Traditionen«³⁴: *Wilsonianismus/Internationalismus* (in Folge hier als »idealistische« Tradition bezeichnet), die Tradition des *gerechten Kriegs* und das *Clausewitz Paradigma* (d. h. die realpolitische Tradition). Alle drei fokussieren auf eine ethische Beurteilung der Legitimität von Krieg. Ihre Tendenz ist wiederum in einem Spektrum von idealistisch (z. B. Wilsonianismus; die Verunmöglichung von Krieg durch Recht) bis hin zu realistisch (z. B. pragmatische Machtpolitik, die Interessen umsetzt und Krieg als Mittel sieht) zu verorten (siehe Tabelle 3).³⁵

Tabelle 3: Ethik und Neutralität angesichts der Beurteilung von Krieg

	Idealismus	Gerechter Krieg	Realpolitik
Allgemeiner Fokus	Regeln/Recht	Standards Normen	Pragmatisch
Politischer Fokus	Kollektive Sicherheit	Opfer/Aggressor	Interessen
Neutrale Praxis	Unparteilich	Differenz Krieg – Frieden	Instrument

Eigene Darstellung

Die *idealistische* Tradition geht davon aus, dass Krieg durch Regeln und Recht geächtet werden kann.³⁶ Die Regeln, die dazu in (internationales) Recht gegossen werden, materialisieren sich im System der kollektiven Sicherheit. Voraussetzung dazu ist, dass diesen Regeln eine unabhängige Existenz von politischen Faktoren zugesprochen wird. Wenn dieses System erfolgreich wäre, würde einer rechtlichen und politischen Neutralität die Legitimationsgrundlage fehlen. Solange es allerdings kein globales Regime gibt, das für ein Ende von Krieg sorgt, bleibt Neutralität eine legitime ethische Möglichkeit, gerade als Alternative zu kollektiver Sicherheit, die Ausbreitung von Krieg zu verhindern.³⁷ Die idealpolitische Praxis neutraler Staaten bleibt ethisch daher eine der Unparteilichkeit. Dies wurde besonders im Kalten Krieg deutlich, als das System der kollektiven Sicherheit große Schwächen zeigte.³⁸

Ethisch ist Neutralität somit nur solange gerechtfertigt, solange die Ächtung des Kriegs durch ein globales System kollektiver Sicherheit nicht erreicht ist. Der Umkehrschluss davon ist, dass neutralen Staaten die ethische Legitimation an der Teilnahme eines imperfekten Systems kollektiver Sicherheit fehlt.³⁹ In Summe tendiert diese Tradition dazu, Neutralität auf rechtliche Verpflichtungen (vgl. Dentologie) zu reduzieren. Dies ist einer der Gründe, warum in den 1990er-Jahren, also nach dem Ende des Kalten Kriegs und angesichts einer idealistischen Euphorie über die liberale internationale Ordnung, auf den politischen Kern von Neutralität und dessen Legitimation vergessen wurde.⁴⁰

Die Tradition des *gerechten Kriegs* geht davon aus, dass es Legitimationsgrundlagen für Krieg gibt.⁴¹ Durch einen Fokus auf bestimmte Normen, Legitimationen und Standards versucht diese Tradition, Kriege in gerechte und ungerechte Kriege einzuteilen.⁴² Wenn bestimmte Kriege gerecht sind, ist es ungerecht nicht die zum Krieg legitimierte Seite einzunehmen. Dies ist eines der gewichtigsten ethischen Argumente gegen Neutralität. Die Tradition des gerechten Kriegs ist darüber hinaus eine ethische Herausforderung an die Neutralität, weil sie (entsprechend Tabelle 1) sowohl rechtliche als auch politische Anfragen an die Neutralität stellt.

Auf der einen Seite sind die Legitimationsgrundlagen für den gerechten Krieg in internationales Recht gegossen, werden angewandt und sind ein Indikator dafür, dass internationale Politik von Regeln und Mustern bestimmt ist. Gleichzeitig zeigt die Tradition des gerechten Kriegs aber auch auf unabhängige Faktoren internationaler Politik.⁴³ Alleine die religiöse Geschichte dieser Tradition verdeutlicht, dass die Arrangements (et-

wa der rechtlichen Komponenten) in Relation zu bestimmten Werten stehen. Ähnlich dem System kollektiver Sicherheit ist es somit ethisch nicht vereinbar neutral zu bleiben, wenn Opfer und Aggressor klar identifiziert werden können.

Die wohl stärkste ethische Unterstützung für Neutralität kommt aus der Tradition der *Realpolitik*. Diese fokussiert auf politische Interessen und legitimiert damit den Einsatz bestimmter Instrumente. Krieg ist dementsprechend ein weiteres Instrument, ein Mittel der Politik.⁴⁴ Wenn es im nationalen Interesse liegt, ist Neutralität somit ethisch gerechtfertigt. Mehr noch, Neutralität kann nützlich sein, um Kriege zu verhindern und, wenn einmal ausgebrochen, ihre Folgen abzuschwächen.⁴⁵ Während der Konferenz für Sicherheit und Kooperation in Europa (KSZE) Anfang der 1970er-Jahre spielten neutrale und blockfreie Staaten eine gewichtige Rolle in der Mediation zwischen Ost und West. Ihre Neutralität war von beiden Seiten akzeptiert.⁴⁶ Neutralität wurde damit ähnlich ihrer Funktion für das Staatensystem im 19. Jahrhundert eingesetzt.⁴⁷

Auch im österreichischen Neutralitätsgesetz wird der instrumentelle Charakter der Neutralität deutlich – zur Wahrung der Souveränität: »Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen«⁴⁸.

Tatsächlich ist die politische Praxis der Neutralität heute eine weitgehend legalistisch kodifizierte, zurückgehend auf die Haager Konventionen von 1907 (siehe hierzu auch den Beitrag von Stephan Wittich).⁴⁹ Diese Praxis ist aber im Zusammenhang mit der politischen Entwicklung des Konzeptes der Neutralität zu sehen, die gleichzeitig mit der Entwicklung des Konzeptes der Souveränität entstand.⁵⁰ Neutralität war zunächst ein *realpolitischer Ausdruck* von Souveränität, eine kollektive (d. h. alle Mitglieder des neutralen Staates betreffend) und freiwillige (d. h. sie kann von jedem Staat angenommen werden) Funktion, um Unabhängigkeit zu bewahren. Andererseits hatte Neutralität immer auch eine *idealistische Funktion*, etwa um Gewaltanwendung zu beschränken oder um neutralitätspolitische Praktiken nach innen und nach außen zu legitimieren.⁵¹ Neutralität und neutrales Verhalten sind somit immer mehr *politische* als rechtliche Fragen.⁵² Die ethische Kontextualisierung und Beurteilung von Neutralität kann daher, wie jegliche internationale Ethik⁵³, nicht das Politische ignorieren, zumal nicht in einer Demokratie.

Politik der Neutralität in einer staatlichen Demokratie

Demokratie bedeutet, dass die Bevölkerung (der *demos*) souverän ist. Politische Theorien definieren aber selten, wer die Mitglieder einer Demokratie, der *demos*, sind.⁵⁴ Antworten auf die Frage, was den *demos* ausmacht, fokussieren auf die Nation⁵⁵ oder sie nehmen die Existenz einer politischen Gemeinschaft, die durch einen Staat gebunden ist, einfach an⁵⁶. Liberale Antworten fokussieren auf die Prinzipien der betroffenen Interessen und Zwänge. Alle die von der Politik betroffen sind und deren Zwänge unterliegen, sollten ein Mitspracherecht haben. Entsprechend vergrößert oder verkleinert sich der Umfang des *demos* und damit die Auswirkungen von Neutralität.

Diese Prinzipien sehen Demokratie jedoch primär als Prozess, der Fairness über spezifische Ziele stellt.⁵⁷ Dabei ignorieren sie die substantiellen Werte und Prinzipien von Demokratie, allen voran Gleichheit und Solidarität. Gleichheit und Solidarität sind Voraussetzungen für Demokratie⁵⁸, denn Demokratie ist ein kollektiver Entscheidungsfindungsprozess, bedingt durch Gleichheit⁵⁹ und gewährleistet durch Solidarität. Der moderne Staat gewährleistet daher noch immer die Festlegung des *demos*, weil er das primäre Instrument ist, um Rechte und Freiheiten in einer Demokratie zu sichern. Er bleibt damit auch das wesentliche Instrument, um Gleichheit und Solidarität für den *demos* zu gewährleisten.⁶⁰

Neutralität zu gestalten ist somit in erster Linie Aufgabe des Staates, der in einer Demokratie Gleichheit und Solidarität sichert und international legitimiert ist. Wenn Gleichheit und Solidarität Bedingung und Instrument einer Demokratie sind, so obliegt es dem Staat Neutralität gleichsam aus allen ethischen Traditionen heraus zu begründen und zu gestalten. Für eine Demokratie ist Neutralität dementsprechend ein Mittel, kein Selbstzweck. Das bedeutet, dass der Staat sich nicht nur auf eine ethische Tradition berufen kann, egal ob Neutralität als Wesensmerkmal des Staates (nicht notwendigerweise des *demos*) (vgl. Tugendethik); als rechtliche Verpflichtung (vgl. Dentologie); oder als Notwendigkeit von Interessen (vgl. Utilitarismus) angenommen wird.

Tatsächlich ist Neutralität von rechtlichen und politischen Rahmenbedingungen geprägt (siehe Tabelle 1 oben), die auch jenseits der unmittelbaren Verantwortlichkeit gegenüber dem *demos* zu verorten sind. Rechtliche (innerstaatliche) Rahmenbedingungen mögen teilweise unabhängig von politischen Voraussetzungen sein und gewähren damit faire (demokratische) Prozesse. Durch internationales Recht, etwa durch die Definition von Neutralität im Völkerrecht, mögen sie auch die unabhängigen Voraussetzungen für die Neutralität bilden. Allerdings sind sie immer Gegenstand politischer Interpretationen, von diesen abhängig und damit gegenüber dem *demos* verantwortlich. Wenn Neutralität ein Selbstzweck, ein politisches Ziel an sich ist (vgl. Tugendethik), sind die Arrangements von Praktiken wie die Anwendung des Neutralitätsrechts die logische Konsequenz nicht aber die Ursache dafür. Tatsächlich lassen sich nur wenig Argumentationslinien einer ethischen Tradition zuschreiben (siehe Tabelle 3) sondern finden sich in einem Spannungsfeld mehrerer Linien wieder.⁶¹

Was den Versuchen und Bemühungen um eine politische Debatte in Österreich, gerade über den Wert – und damit einer ethischen Beurteilung – von Neutralität fehlt, ist eine vorausgehende Debatte über das Ziel der Politik, die den *demos* betrifft. Bestenfalls beruhen die öffentlichen Debatten über die Neutralität auf prozeduralen Aspekten, z. B. ob sich das österreichische Neutralitätsrecht mit dem Recht der EU vereinen lässt (vgl. Dentologie). International neutral und solidarisch innerhalb der EU ist aber nicht nur eine prozedurale juristische Frage, sondern eine politische (z. B. eine, die von Interessen bestimmt ist, vgl. Utilitarismus).

Ein »Schlingerlkurs zwischen Neutralität und Solidarität« mag »Glaubwürdigkeitsdefizite« mit sich bringen und »sicherheitspolitisch verfehlt« sein.⁶² Er ist jedoch letztlich auch das Resultat unterschiedlicher ethischer Voraussetzungen, Abhängigkeiten und Beurteilungen von Neutralität, mit unterschiedlichen Fokussierungen auf den juristischen und politischen Kern von Neutralität. Auch die Österreichische Sicherheitsstrategie behält diesen »Schlingerlkurs« bei, wenn die sicherheitspolitische Stellung

Österreichs gekennzeichnet wird als eine zwischen »militärischer Neutralität« und solidarischer »Mitgliedschaft in der Europäischen Union«.⁶³ Aus dem Vorangegangenen sind an dieser durchaus repräsentativen Feststellung von »Neutralität und Solidarität« zumindest zwei Aspekte nennenswert.

Erstens wird Neutralität auf militärische Neutralität reduziert. Zwar wird Neutralität weiterhin als idealistisch präsentiert, indem sie helfen soll, die internationale Vermittlerrolle Österreichs zu stärken und weltweit für die Einhaltung der Menschenrechte einzutreten.⁶⁴ Konsequent wäre es, Neutralität als realpolitisch Instrument und als zweckorientiert zu beschreiben – wenn das dahinterliegende Ziel von einem durch Gleichheit und Solidarität gekennzeichneten *demos* bestimmt würde. Zweitens wird Neutralität dadurch ohne Rücksicht auf ihren Charakter als »Bezugspunkt« für Identität festgeschrieben. Dieser wird allerdings nicht mehr in der Neutralität oder dem betroffenen *demos* (»immerwährende« Neutralität ist ja gleichsam ein Identitätsprinzip), sondern in der Solidarität mit der EU und den Werten der Vereinten Nationen verortet.

Ethische Traditionen und Debatten können der Politik nicht die Entscheidung über die Interpretation und Praxis von Neutralität abnehmen. Was sie aber können, neben einer Beurteilung der politischen Debatte, ist der Politik die unterschiedlichen Interpretationen zu verdeutlichen und darauf aufmerksam zu machen, auf welchen Grundlagen diese Interpretationen beruhen und was für Folgen sie haben. So werden häufig rechtliche und politische Interpretationen vermischt. Die politische Debatte sollte ehrlich darauf hinweisen, dass eine rechtliche Argumentation von Neutralität immer auch abhängig von politisch gewachsenen und geformten Regeln und Werten ist und zu was für einem Ziel diese führen sollen.

Es ist verständlich, wenn sich politische Debatten über die Neutralität unterschiedlicher Argumente verschiedener ethischer Traditionen bedienen. Diese Debatten würden allerdings an Nachvollziehbarkeit, Legitimität und politischer Reichweite gewinnen, wenn sie konsequenter geführt würden. Wenn zum Beispiel auf die rechtlichen Pflichten der Neutralität verwiesen wird, wäre es nur konsequent, dass sich die politische Praxis auf das Neutralitätsrecht beschränkt. Wenn sich hingegen die politische Debatte auf nationale Interessen beruft, wäre es nur konsequent, dies nicht mit unabhängigen Prinzipien zu argumentieren.

Das Rosinenpicken aus ethischen Traditionen zur Verwendung und Interpretation von Neutralität ist ethisch gesehen nicht konsequent aber politisch nachvollziehbar. Das bedeutet jedoch nicht, dass politische Akteure aus der Verantwortung entlassen werden können, auch ethische Fragen konsistent zu argumentieren und diskutieren. Das erfordert aber zunächst, dass der Debatte über die Beurteilung der Neutralität eine Debatte über die Ziele der Außen- und Sicherheitspolitik, die den *demos* betreffen, vorausgehen muss (bzw. realistischerweise zumindest gleichzeitig geführt werden muss).

Anmerkungen

1 Ich bedanke mich bei Martin Senn und Wolfgang Palaver für hilfreiche Kommentare zum Entwurf dieses Beitrags.

- 2 Thucydides und Kai Brodersen, *Der Peloponnesische Krieg* [Bibliografisch veränderte Ausgabe 2016], Reclams Universal-Bibliothek Nr. 1808 (Stuttgart: Reclam, 2000), 458 [Fünftes Buch, Abs. 112].
- 3 Elie Wiesel, »Acceptance Speech: The Nobel Peace Prize 1986,« 10. Dezember 1986, <https://www.nobelprize.org/prizes/peace/1986/wiesel/acceptance-speech/>.
- 4 So z. B. der österreichische Bundespräsident. Siehe Alexander van der Bellen, »Rede Anlässlich des Neujahrsempfangs für das Diplomatische Corps,« 14. Februar 2023, <https://www.bundespraezident.at/aktuelles/detail/adress-by-austrian-federal-president-alexander-van-der-bellen-on-the-occasion-of-the-new-years-reception-for-the-diplomatic-corps>.
- 5 Vgl. z. B. Markus J. Prutsch, »Neutralität – Positionen und Positionswandel der ÖVP im Spiegel von Grundsatz- und Wahlprogrammen sowie Regierungserklärungen der Zweiten Republik: eine Bilanz,« *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 35, Nr. 4 (2006): 425–440, <https://doi.org/10.15203/OZP.901.VOL35ISS4>.
- 6 Die Presse, »Nehammer: Österreich Bleibt Neutral, Diskussion Beendet,« *Die Presse*, 8. März 2022, <https://www.diepresse.com/6108512/nehammer-oesterreich-bleibt-neutral-diskussion-beendet>.
- 7 Zur folgenden Unterscheidung siehe insbesondere Avishai Margalit, *On Compromise and Rotten Compromises* (Princeton: Princeton University Press, 2009), 2–3.
- 8 Differenzierter betrachtet, ist Moral »ein Normensystem, dessen Gegenstand menschliches Verhalten ist und das einen Anspruch auf unbedingte Gültigkeit erhebt«. Ethik hingegen, ist »die Wissenschaft von der Moral,« »d.h. diejenige Fachdisziplin, die sich damit befasst, welche Moralen es gibt, welche Begründungen sich für sie angeben lassen und welcher Logik ihre Begriffe, Aussagen und Argumentationen folgen«. Dietmar Hübner, *Einführung in die philosophische Ethik*, 2. Aufl. (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2018), 13, 17.
- 9 Max Weber von dem diese Unterscheidung zwischen Verantwortungs- und Gesinnungsethik stammt, betonte die Notwendigkeit der Balance in der politischen Praxis zwischen Gesinnungs- und Verantwortungsethik. Siehe hierzu Max Weber, *Politik Als Beruf* (Stuttgart: Reclam, 2004 [1919]).
- 10 Terry Nardin, »International Ethics,« in *The Oxford Handbook of International Relations*, hg. von Christian Reus-Smit und Duncan Snidal (Oxford: Oxford University Press, 2010), 595–596.
- 11 Michael Walzer, *Just and Unjust Wars: A Moral Argument with Historical Illustrations*, 3. Aufl. (New York, NY: Basic Books, 2000), 235.
- 12 Z. B. Niklas Luhmann, »The Sociology of the Moral and Ethics,« *International Sociology* 11, Nr. 1 (1996): 27–36, <https://doi.org/10.1177/026858096011001003>.
- 13 Vorausgesetzt wird hier ein Verständnis von internationaler Gemeinschaft im Sinne von *international society*, wie Bull und Watson es definiert haben: »a group of states (or, more generally, a group of independent political communities) which not merely form a system, in the sense that the behavior of each is a necessary factor in the calculations of the others, but also have established by dialogue and consent common rules and institutions for the conduct of their relations, and recognise their common interest in maintaining these arrangements.« Hedley Bull und Adam

- Watson, The Expansion of International Society (Oxford: Oxford University Press, 1984), 1.
- 14 Hans J. Morgenthau, »The Problem of Neutrality,« *University of Kansas City Law Review* 7, Nr. 2 (1939): 109–110.
- 15 Siehe z. B. Mary Ellen O'Connell, The Power and Purpose of International Law: Insights from the Theory and Practice of Enforcement (Oxford: Oxford University Press, 2008), 14.
- 16 Vgl. dazu Ian Hurd, »The Science of World Order,« *International Politics.*, 2024, <https://doi.org/10.1057/s41311-024-00579-4>.
- 17 Z. B. Annette Baker Fox, *The Power of Small States: Diplomacy in World War II* (Chicago, IL: University of Chicago Press, 1959); Hans J. Morgenthau, »The Resurrection of Neutrality in Europe,« *The American Political Science Review* 33, Nr. 3 (1939): 473–486.
- 18 Pascal Lottaz, »Neutrality Studies,« in *Oxford Research Encyclopedias: International Studies*, hg. von der International Studies Association und Oxford University Press, 2017, 1, 8.
- 19 Z. B. Jessica L. Beyer und Stephanie C. Hofmann, »Varieties of Neutrality,« *Cooperation and Conflict* 46, Nr. 3 (2011): 285–311, <https://doi.org/10.1177/0010836711416956>.
- 20 Z. B. Herbert R. Regenbogen und Pascal Lottaz, »Introduction,« in *Permanent Neutrality: A Model for Peace, Security, and Justice*, hg. von Herbert R. Regenbogen und Pascal Lottaz (Lanham, MD: Lexington Books, 2020), 1–11.
- 21 Für einen Überblick siehe Peter Singer, Hg., *A Companion to Ethics*, 29. Aufl., (Malden, MA.: Blackwell, 2012); Dietmar Hübner, *Einführung in die philosophische Ethik*.
- 22 Z. B. Aristoteles, *Nikomachische Ethik* (Stuttgart: Reclam, 2004).
- 23 »Tugendethiken legen den Schwerpunkt des moralischen Urteils auf die Motivation, die menschlichem Verhalten zugrunde liegt. Dies kann entweder eine isolierte Gesinnung sein, die in einem gegebenen Moment vorherrscht und ein bestimmtes Handeln veranlasst. Oder es kann eine dauerhafte Haltung sein, die sich im Laufe längerer Zeit herausbildet und die Führung eines ganzen Lebens prägt.« Hübner, *Einführung in die philosophische Ethik*, 99.
- 24 Siehe dazu auch die Literatur zu *good international citizens* und *citizenship*. Una Becker-Jakob, Gregor P. Hofmann, Harald Müller und Carmen Wunderlich, »Good International Citizens: Canada, Germany, and Sweden,« in *Norm Dynamics in Multilateral Arms Control: Interests, Conflicts, and Justice*, hg. von Harald Müller und Carmen Wunderlich (Athens, GA: University of Georgia Press, 2013), 207–245; Gareth Evans, *Good International Citizenship: The Case for Decency* (Melbourne: Monash University Publishing, 2022).
- 25 Außen- und Europapolitischer Bericht über einen Zeitraum von 20 Jahren (2003 – 2022; für das Jahr 2023 liegt kein solcher Bericht vor): <https://www.bmeia.gv.at/ministerium/aussen-und-europapolitischer-bericht>.
- 26 Z. B. Jodok Troy, Hg., *Im Dienst der Internationalen Gemeinschaft: Österreich in den Vereinten Nationen* (Innsbruck: Innsbruck University Press, 2013).

- 27 Z. B. Immanuel Kant, *Kritik der praktischen Vernunft* (Stuttgart: Reclam, 2024 [1788]).
- 28 »Deontologien richten das moralische Urteil in der Hauptsache an der vollzogenen Handlung als solcher aus – nicht so sehr an der Motivationslage, der sie entsprungen sein mag, und nicht so sehr an dem Konsequenzenspektrum, das sich aus ihr ergeben kann«. Hübner, *Einführung in die philosophische Ethik*, 151.
- 29 Z. B. Helmut Kramer, »Strukturentwicklung der Außenpolitik (1945–2005),« in *Politik in Österreich: Das Handbuch*, hg. von Herbert Dachs, et al. (Wien: Manz, 2006), 808.
- 30 Für diese (utilitaristischen) Traditionen definiert sich Moralität »über die Perspektive der Handlungsfolgen [...] Handelnde sollten bestrebt sein, nach bestem Wissen und Gewissen gute Zustände herbeizuführen, Handlungen sollten danach beurteilt werden, inwiefern ihre bewirkbaren und erwartbaren Folgen positiv einzuschätzen sind« Hübner, *Einführung in die philosophische Ethik*, 211.
- 31 John Stuart Mill, *Der Utilitarismus* (Stuttgart: Reclam, 2010 [1861]).
- 32 Hübner, *Einführung in die philosophische Ethik*, 211.
- 33 Z. B. Gerald Stourzh und Wolfgang Mueller, *Der Kampf um den Staatsvertrag 1945–1955: Ost-West-Besetzung, Staatsvertrag und Neutralität Österreichs*, 6. Aufl. (Wien: Böhlau Verlag, 2020).
- 34 Dazu und zum Folgenden siehe Lottaz, »*Neutrality Studies*,« 14.
- 35 Ein typologischer Zugang wie hier aufgezeigt bringt auch Nachteile mit sich, etwa das ethische Dynamiken vernachlässigt werden, die sich nicht in entsprechenden Kategorien verankern lassen. Die Wenigsten werden etwa das Clausewitz Modell auf der gleichen politisch legitimen Ebene verortet sehen wie den Versuch, mittels kollektiver Sicherheit Kriege zu überwinden. Hier geht es aber zunächst um das Aufzeigen der großen und beständigen Interpretationsspielräume und um das argumentative Arsenal, nicht um eine moralische Bewertung, welche legitim ist oder nicht.
- 36 Z. B. Hans Kelsen, *Peace Through Law* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 1944); Oona Anne Hathaway und Scott Shapiro, *The Internationalists: How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World* (New York, NY: Simon & Schuster, 2017).
- 37 Stephen Neff, *Rights and Duties of Neutrals: A General History* (Manchester: Manchester University Press, 2020).
- 38 Eine Flut an Studien und Kommentaren zu Neutralität und »*Neutralismus*« sowie das Erstarken der Blockfreien Bewegung in den 1960er-Jahren verdeutlicht dies. Siehe z. B. Hans J. Morgenthau, »*Critical Look at the New Neutralism*,« *The New York Times*, 27. August 1961, <https://www.nytimes.com/1961/08/27/archives/critical-look-at-the-new-neutralism-the-desire-of-many-nations-to.html>.
- 39 Zu dieser Problematik und dass dies (friedensethisch) auch anders argumentiert werden kann, siehe z. B. den Beitrag von Wolfgang Palaver in diesem Band.
- 40 Laurent Goetschel, »*Neutrality, a Really Dead Concept?*« *Cooperation and Conflict* 34, Nr. 2 (1999): 115–39, <https://doi.org/10.1177/00108369921961807>.
- 41 Siehe am prominentesten Walzer, *Just and Unjust Wars*.

- 42 Wobei »gerecht« nicht notwendigerweise gleichbedeutend mit »rechtlich« ist, was sich etwa in der Argumentation über die NATO-Intervention im Kosovo 1999 gezeigt hat (»illegal aber legitim«).
- 43 Z. B. Hurd, »The Science of World Order.«
- 44 Siehe am prominentesten Carl von Clausewitz, *On War: A Princeton Shorts Selection from On War* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 1989 [1832]).
- 45 Dieses Argument geht davon aus, dass Staaten – gleichsam internationalen Organisationen – humanitäre Akteure sein können. Kubo Mačák, »A Matter of Principle(S): The Legal Effect of Impartiality and Neutrality on States as Humanitarian Actors,« *International Review of the Red Cross* 97 (897–898) (2015): 157–81, <https://doi.org/10.1017/S1816383115000661>.
- 46 Dietrich Schindler, »Neutrality and Morality: Developments in Switzerland and in the International Community,« *American University of International Law Review* 14, Nr. 1 (1998): 162; Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE: The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975* (Baden-Baden: Nomos, 2009).
- 47 Maartje Abbenhuis, *An Age of Neutrals: Great Power Politics, 1815–1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014).
- 48 Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs, BGBl Nr. 211/1955, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1955/211/A1/NOR12005213>.
- 49 Convention (V) respecting the Rights and Duties of Neutral Powers and Persons in Case of War on Land, The Hague, 18. Oktober 1907, <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-v-1907>.
- 50 Dieser historische Angelpunkt spiegelt in erster Linie das gegenwärtige Verständnis und Verwendung von Neutralität wider. Politische Neutralität als solche ist zumindest seit der Antike ein politisches Konzept und Praxis. Siehe z. B. Robert A. Bauslaugh, *The Concept of Neutrality in Classical Greece* (Berkeley, CA: University of California Press, 1991).
- 51 Goetschel, »Neutrality, a Really Dead Concept?« 118–122.
- 52 Lottaz, »Neutrality Studies,« 18.
- 53 Nardin, »International Ethics,« 608.
- 54 Zum folgenden Problem des demos siehe insbesondere Sarah Song, »The Boundary Problem in Democratic Theory: Why the Demos Should Be Bounded by the State,« *International Theory* 4, Nr. 1 (2012): 39–68, <https://doi.org/10.1017/S1752971911000248>.
- 55 Z. B. Michael Walzer, *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality* (New York, NY: Basic Books, 1983).
- 56 Z. B. John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge, MA: Belknap Press, 2005 [1971]).
- 57 Michael J. Sandel, *Democracy's Discontent: A New Edition for Our Perilous Times* (Cambridge, MA: The Belknap Press, 2022).
- 58 Siehe z. B. Hans Kelsen, »Foundations of Democracy,« *Ethics* 66, Nr. 1 (1955): 1–101; Hans Kelsen, »Staatsform und Weltanschauung [1933],« in *Die Wiener rechtstheoretische Schule: Schriften von Hans Kelsen, Adolf Merkl, Alfred Verdross, hg. von Hans R. Klecatsky, René Marcic und Herbert Schambeck* (Wien: Verl. Österreich, 2010), 1575–1590.
- 59 Song, »The Boundary Problem in Democratic Theory,« 43.

- 60 Darüber hinaus gibt es keine Form der demokratischen Legitimierung einer anderen Instanz als dem Nationalstaat auf internationaler Ebene, wo geteilte Werte nur schwer realisierbar sind. Siehe z. B. Martha Finnemore, *National Interests in International Society* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 1996).
- 61 Z. B. Alfred Verdross, »Unbewaffnete Neutralität – Dritte Runde: Gibt es noch das Haager Neutralitätsrecht?« *Neues Forum* (1968): 123–24.
- 62 Sigmar Stadlmeier, »Neutralität als Instrument der Sicherheitspolitik,« *Zeitschrift für öffentliches Recht* 79, Nr. 1 (2024): 144, <https://doi.org/10.33196/zoer202401012901>.
- 63 Bundeskanzleramt Österreich, »Österreichische Sicherheitsstrategie,« 8, https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:941a3cb3-7320-4c31-a4d2-3307f57faad3/sicherheitsstrategie_oesterreich_2024.pdf.
- 64 Die gelebte Praxis und Rechtfertigung der militärischen Neutralität Österreichs heute gleicht jener der USA vor deren Eintritt in den Ersten Weltkrieg. »But, having chosen to remain neutral, we have a right to consult our own interests which in this case are identical with those of humanity-at-large; and, while preserving a rigid attitude toward her [Deutschland] of cold and formal neutrality, render to the allies all the assistance permissible outside the narrow limits of the law«. Amos S. Hershey, »Neutrality and International Law,« *International Journal of Ethics* 26, Nr. 2 (1916): 176.

