

Einleitung

Vom Wandel zum Stillstand der österreichischen Neutralität ... und retour?

Martin Senn & Jodok Troy

Ausgangspunkt des Bandes

2025 ist ein Jahr, in dem Österreich mehrere historische Wegmarken der Zweiten Republik sowie ihrer Außen- und Sicherheitspolitik würdigt – darunter die Gründung der Zweiten Republik vor 80 Jahren, den Abschluss des Staatsvertrags vor 70 Jahren und den Beitritt zur Europäischen Union vor 30 Jahren. Eine weitere, zentrale Wegmarke war der Beschluss des Bundesverfassungsgesetzes über die österreichische Neutralität am 26. Oktober 1955. Mit den zwei kurz gehaltenen Artikeln dieses Gesetzes löste die Republik Österreich im Herbst 1955 das ein, was von den Alliierten zu einer Bedingung für den Abschluss des Staatsvertrages und damit für die Wiederherstellung der Souveränität gemacht worden war: Das Einrichten einer permanenten und bewaffneten Neutralität nach dem Vorbild der Schweiz.¹ Auch wenn diese Bezeichnung einer »permanenten« Neutralität, wie auch die in Österreich geläufigere Bezeichnung einer »immerwährenden« Neutralität, Beständigkeit und Kontinuität ausdrücken, haben sich das Verständnis und die politische Praxis der Neutralität im Laufe ihres 70-jährigen Bestehens stark gewandelt.

Dieser Wandel hat sich in vier großen Phasen vollzogen.² In einer ersten Phase der *Konsolidierung* (1955 bis 1970) begann Österreich eine international engagierte Neutralität herauszubilden, was sich vor allem an der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO) und anderen internationalen Organisationen zeigte. Österreich entfernte sich damit bereits frühzeitig vom Modell der Schweizer Neutralität nach 1945³ und näherte sich eher dem Modell der schwedischen Neutralität an. In der darauffolgenden zweiten Phase der *Expansion* (1970 bis Mitte der 1980er), die durch die Kanzlerschaften von Bruno Kreisky (SPÖ) geprägt war⁴, wurde die Neutralität als Mandat und Mittel eines globalen Engagements verstanden. Österreich engagierte sich dementsprechend als Vermittler in internationalen Krisen und Konflikten und positionierte sich als Ort der internationalen Diplomatie – sichtbares Zeichen hierfür war der

Bau des Vienna International Centre, das auch als Wiener »UNO-City« bekannt ist und 1979 eröffnet wurde.

Die dritte Phase der *Reorientierung* (Mitte der 1980er- bis Mitte der 2000er-Jahre) stand vor allem im Zeichen des Endes der Ost-West-Konfrontation sowie des Beitritts Österreichs zur Europäischen Union (EU) im Jahr 1995. In dieser Phase wurde aus der vormalig umfassenden und global ambitionierten Neutralität eine zusehends »differenzielle Neutralität«⁵. »Differenziell« bedeutet, dass sich Österreich Bereiche einräumte, in denen es seine Neutralität aussetzen kann. Konkret betrifft dies die Teilnahme an Maßnahmen, die im Rahmen des Systems kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen und im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union beschlossen und umgesetzt werden. So beteiligte sich Österreich etwa an den Sanktionen, die der UN-Sicherheitsrat gegen den Irak nach dessen Annexion von Kuwait im August 1990 verhängte.

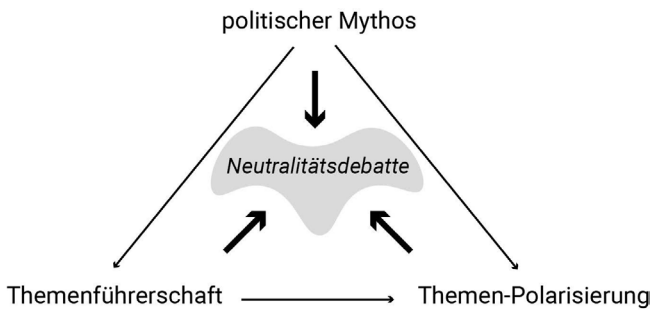
Die vierte Phase der *Stagnation* (ab Mitte der 2000er-Jahre) ist dadurch gekennzeichnet, dass die politische Debatte über das Wesen, den Wert, die Weiterentwicklung oder das Widerrufen der österreichischen Neutralität im 21. Jahrhundert zum Erliegen gekommen ist. Österreichs Neutralität wandelte sich in dieser Phase also zu einer »differenziellen« und »de-politisierten«⁶ Neutralität. Fragen über die politische Gestaltung der Neutralität sind damit in den Hintergrund getreten. Sofern über die Neutralität gesprochen wurde, ging es um Fragen der rechtlichen (Un)vereinbarkeit von Maßnahmen wie etwa jüngst die Teilnahme Österreichs an der europäischen Luftabwehr-Initiative Sky Shield.

Diese De-Politisierung der Neutralität war zum einen wohl in der weit verbreiteten Einschätzung begründet, dass Gewaltkonflikte in Europa endgültig der Vergangenheit angehören würden und Österreich sich aufgrund seiner geopolitischen Binnenlage nach den Osterweiterungen der Europäischen Union und der Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) nicht mehr mit der politischen Gestaltung der Neutralität beschäftigen müsse. Zum anderen war und ist die De-politisierung aber auch ein politisches Instrument, das es den österreichischen Regierungen ermöglicht(e), sowohl an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU mitzuwirken als auch dem anhaltend starken Wunsch der Bevölkerung an einer Aufrechterhaltung der Neutralität zu entsprechen.

Seit Beginn der russischen Völlinvasion in der Ukraine bemühen sich vor allem Vertreter:innen der Zivilgesellschaft, also Wissenschaftler:innen, Publizist:innen sowie ehemaligen Politiker:innen und Diplomaten:innen, eine Debatte über die Neutralität anzustoßen. Die Reaktionen von Vertreter:innen der Regierungs- und Oppositionsparteien waren jedoch in den drei Jahren nach Beginn der Völlinvasion eher verhalten bis ablehnend. Die seit März 2025 amtierende Bundesregierung von ÖVP, SPÖ und NEOS hat im Gegensatz dazu eine Bereitschaft erkennen lassen, das Verhältnis zwischen Österreichs Neutralität und (militärischer) Solidarität im Bereich der Sicherheit- und Verteidigungspolitik zu thematisieren und eine »inhaltlich breit angelegte sicherheitspolitische Debatte«⁷ zu forcieren. Inwiefern dies zu einer Auseinandersetzung mit dem Wesen und Wert der Neutralität führt und damit eine nächste Phase im Wandel der Neutralität Österreichs einleitet, bleibt abzuwarten.

Dass eine Debatte über Österreichs Neutralität trotz der sicherheitspolitischen »Zeitenwende« in Europa bislang nicht in Gang kommen konnte, ist dem Zusammenwirken von drei Faktoren geschuldet (siehe Abbildung 1). Erstens wird eine Re-Politisierung durch den Umstand erschwert, dass die Neutralität im Laufe der Zweiten Republik zu einem politischen Mythos geworden ist. Politische Mythen sind Erzählungen über die Gründung, die Entwicklung und das Wesen politischer Gemeinschaften, und als solche wesentlich für deren Zusammenhalt.⁸ Es liegt in der Natur dieser politischen Erzählungen, dass sie in der Darstellung von Ereignissen und handelnden Akteur:innen selektiv, interpretierend und idealisierend sind, aber gleichzeitig von den Mitgliedern einer Gemeinschaft als Wahrheit anerkannt und geschätzt werden.⁹

Abbildung 1: Hemmnisse einer Neutralitätsdebatte



Quelle: Eigene Darstellung

Österreichs Neutralität als politischer Mythos ist eine über Jahrzehnte entwickelte, wirkmächtige Erzählung, die drei Kernelemente umfasst: i) die *Freiwilligkeit* der Neutralität als Ausdruck der Staatlichkeit und Unabhängigkeit Österreichs; ii) die Neutralität als Ausdruck der *Friedens-Orientierung* des Staates, die ein positives Kontrastbild zur eigenen Vergangenheit und zu militärischen Bündnissystemen im Umfeld herstellt; und schließlich iii) die Neutralität als *Erfolgsfaktor*, der es Österreich ermöglicht(e), sich international zu profilieren oder, wenn nötig, auch zu distanzieren. Dieser politische Mythos der Neutralität ist damit auch ein wesentlicher Teil der politischen Erfolgs-Erzählung der Zweiten Republik.

Ein zweiter Faktor, der einer Debatte über die Neutralität entgegenwirkt, ist die Themenführerschaft (*issue-ownership*) der Freiheitlichen Partei (FPÖ). Diese macht sich die De-Politisierung der Neutralität zu Nutze, also dass der Wandel in der jüngeren Vergangenheit (eben hin zu einer differentiellen Neutralität) nicht durch eine Diskussion in und mit der Öffentlichkeit begleitet wurde. Dadurch können Maßnahmen wie die Unterstützung von Sanktionen oder das Gewähren von Transitrechten für militärische Güter, die an sich mit dem gegenwärtigen Rechtsrahmen der Neutralität im Einklang sind, leicht den Anschein einer Verletzung der Neutralität erwecken und als solche angeprangert werden. Die FPÖ nutzt dieses Potenzial und positioniert sich mit Blick auf den großen Rückhalt für die Neutralität in der Bevölkerung als Kritikerin einer Zerstörung der Neutralität und als deren alleinige Verteidigerin. Für die anderen Parteien ist es dementspre-

chend riskant, sich für eine politische Debatte zur Neutralität Österreichs zu engagieren, da die FPÖ mit Vorwürfen des »Verrats« der politischen Eliten an der Bevölkerung oder des »Ausverkaufs« der Neutralität reagiert.¹⁰

Gleichzeitig zeichnet die FPÖ das Bild einer »wiederbelebten« Neutralität als wesentlichen Teil des Wiederlangens einer uneingeschränkten Souveränität Österreichs gegenüber inter- und supranationalen Organisationen, allen voran gegenüber der EU. Das Neutralitätsverständnis, das dieser angestrebten Wiederbelebung der Neutralität zugrunde liegt, ist eine vollumfängliche, also auch politische und moralische Unparteilichkeit gegenüber jeglicher Partei eines Gewaltkonfliktes, egal ob Aggressor oder Opfer. Dementsprechend protestierte die FPÖ gegen die Rede des ukrainischen Präsidenten Wolodymyr Selenskyj im österreichischen Parlament (2023)¹¹ und spricht sich gegen die Sanktionierung Russlands aus. Eine Neutralität, die nach diesem Verständnis praktiziert werden würde, wäre letztlich nicht weniger als eine Abkehr vom System kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen, dem Österreich seit 1955 angehört und dessen Kern die Unterscheidung zwischen unrechtmäßiger Gewalt (Aggression) und rechtmäßiger Gewalt (Selbstverteidigung) bildet.¹²

Um die Neutralität vor den angeblich »verräterischen« Eliten zu schützen, fordert die FPÖ schließlich ihre Verankerung als Grundprinzip der Bundesverfassung, also die Einführung eines Neutralitätsprinzips neben den bestehenden (demokratischen, republikanischen, bundesstaatlichen und rechtsstaatlichen) Grundprinzipien. Eben weil sie das Fundament des Staates bilden, bedürfen Änderung dieser Grundprinzipien der Zustimmung von zwei Dritteln der Nationalratsabgeordneten (wobei mindestens die Hälfte der Abgeordneten anwesend sein muss) und einer Volksabstimmung. Der Antrag, den die FPÖ zur Einrichtung eines Neutralitätsprinzips im Parlament eingebracht hat, sähe für dieses Prinzip gar die Hürde einer Vier-Fünftel-Mehrheit in beiden Kammern des Parlaments, also dem Nationalrat und dem Bundesrat, vor.¹³ Die FPÖ hat also nicht nur durch ihre Themenführerschaft wesentlich dazu beigetragen, dass die Neutralität Österreichs undiskutierbar geworden ist. Sie ist auch bestrebt, diese als Grundprinzip der Verfassung politisch unantastbar zu machen, also die De-Politisierung der Neutralität verfassungsrechtlich zu zementieren.

Der dritte und letzte Faktor, der eine Neutralitätsdebatte hemmt, ist schließlich die Tendenz zur Polarisierung im Umgang mit diesem Thema. Polarisierung meint, dass Forderungen nach einer Debatte und kritischen Auseinandersetzungen mit dem rechtlichen Rahmen und der politischen Umsetzung der Neutralität schnell als Initiativen von Gegner:innen der Neutralität oder Befürworter:innen eines NATO-Beitritts deklariert und damit unter den Generalverdacht gestellt werden, auf das Ende der Neutralität hinarbeiten.¹⁴ Dieser Reflex zur Polarisierung in Gegner:innen und Befürworter:innen ergibt sich zum einen aus dem Status der Neutralität als wirkmächtiger politischer Mythos und der Themenführerschaft der FPÖ. Zum anderen ist er aber auch ein Symptom der Abwesenheit einer außen- und sicherheitspolitischen Debattenkultur, in der facettenreiche Argumente geschätzt werden und in der Öffentlichkeit aufeinander treffen können.

Ziele und Aufbau des Bandes

Als Folge der De-Politisierung bleiben wichtige Fragen zum Zustand und zur Zukunft der österreichischen Neutralität bislang ungestellt und unbeantwortet. Angesichts der Zunahme an Gewaltkonflikten, der Aggression Russlands und der Abkehr der USA von der Sicherheit Europas sowie des Voranschreitens der europäischen Integration im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist es jedoch dringend nötig, sich mit diesen Fragen auseinanderzusetzen. Es ist daher das erste und zentrale Ziel dieses Bandes, einen Beitrag zu einer lebendigen Debatte über die österreichische Neutralität sowie über die Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Österreichs zu leisten. Um die zuvor beschriebene Tendenz zur Polarisierung zu durchbrechen, ist der Band in seiner Gesamtheit kein Plädoyer für oder gegen die Neutralität, sondern eine Aufforderung und ein Auftakt zu einer intensiveren Auseinandersetzung mit dieser und über diese.

Ein zweites Ziel ist es, Anregungen für die wissenschaftliche Beschäftigung mit der österreichischen Neutralität und mit Neutralität in der internationalen Politik im Allgemeinen zu geben. Zwar mangelt es nicht an wissenschaftlichen Arbeiten zu diesen Themen, einige Aspekte sind jedoch nach wie vor wenig bis gar nicht erforscht. Dies gilt vor allem für die innergesellschaftliche Dimension der Neutralität, also etwa die Frage, welche Konzepte oder Vorstellungen von Neutralität bei welchen Teilen der Bevölkerung in neutralen Staaten vorherrschen, inwiefern außen- und sicherheitspolitische Grundhaltungen (wie Isolationismus oder Pazifismus) diese Vorstellungen und die Einstellungen zu Neutralität prägen oder inwiefern die Neutralität als stabiler gesellschaftlicher Bezugspunkt in Zeiten komplexer und multipler Krisen dient.

Ein drittes Ziel des Bandes ist es, auch als Nachschlagewerk zu dienen. Der Band nimmt sich dabei das kürzlich erschienene *Handbuch der schweizerischen Außenpolitik*¹⁵ zum Vorbild, möchte sich aber im Gegensatz zu diesem nicht auf eine rein rechtliche Perspektive beschränken. Vielmehr erschließt er den Gegenstand aus mehreren Perspektiven und möchte dadurch dem Facettenreichtum und der Komplexität der Neutralität gerecht werden. Der Band soll seinen Leser:innen also aus mehreren Richtungen einen Einstieg in das Thema ermöglichen. Um diesen Einstieg so niedrigschwellig wie möglich zu halten, ist der gesamte Band im *open-access* Format frei verfügbar.

Da die Neutralität rechtliche, politische und gesellschaftliche Dimensionen umfasst, muss eine Auseinandersetzung mit ihr sowohl Vertreter:innen unterschiedlicher Disziplinen in der Wissenschaft, Vertreter:innen der politischen und diplomatischen Praxis als auch der breiteren Zivilgesellschaft einbeziehen. Dieser Notwendigkeit einer Debatte aus unterschiedlichen Perspektiven entspricht die Auswahl der Autor:innen des Bandes¹⁶ sowie dessen Aufbau, der vier Teile umfasst.

Der erste und einführende Teil bildet den Ausgangspunkt und Auftakt des Bandes, indem er die Rahmenbedingungen und möglichen Richtungen einer Debatte über die Neutralität untersucht. Der Beitrag von Martin Senn behandelt dabei zunächst die zwei grundlegenden Fragen, warum eine Debatte überhaupt notwendig ist und wie sie angelegt sein sollte, um informierte Entscheidungen über die Zukunft der Neutralität zu ermöglichen. Der Beitrag von Anna Saischek und Anna Stock untersucht danach die Einstellungen der Österreicher:innen zur Neutralität. Er zeigt, dass diese zwar nach wie vor starken Rückhalt genießt, bei den Einstellungen aber deutliche Unterschiede zwischen

Altersgruppen erkennbar sind. Der Beitrag kommt zu dem Schluss, dass sich ein Generationenwechsel in den Einstellungen abzeichnet, der den Spielraum für eine politische Debatte über die Neutralität vergrößern könnte.

Der zweite Teil des Bandes geht auf die rechtlichen und ethischen Dimensionen der Neutralität ein. Vier Beiträge dieses Teiles untersuchen zunächst, wie der rechtliche Rahmen der Neutralität auf internationaler und nationaler Ebene beschaffen ist, wie sich dieser Rahmen im Laufe der Zeit gewandelt hat und welche Möglichkeiten und Herausforderungen sich daraus ergeben. Den Einstieg in die rechtliche Dimension des Themas bildet der rechtshistorische Beitrag von Miloš Vec, der auf historische Konjunkturen der Neutralität eingeht. Der Beitrag zeichnet nach, dass die Neutralität im 19. Jahrhundert zunächst eine Hochphase erlebte, im 20. Jahrhundert hingegen zusehends kritisch gesehen wurde, da sich Völkerrechtsnormen und internationale Organisationen entwickelten, die zwischen rechtmäßiger und unrechtmäßiger Gewaltanwendung (Verteidigung und Aggression) unterscheiden und solidarisches Handeln angesichts unrechtmäßiger Gewalt einfordern. Der Beitrag von Stephan Wittich untersucht danach die Rechtsnormen zur Neutralität im Völkerrecht. Nach einer Abgrenzung der Neutralität von verwandten Konzepten wie der Bündnisfreiheit und dem Neutralismus, legt der Beitrag die Rechte und Pflichten dar, die sich für neutrale Staaten aus dem Völkerrecht ergeben. In diesem Zusammenhang erörtert er auch, welche Herausforderungen die Kriege des 21. Jahrhunderts für die im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert entstandenen Rechtsnormen der Neutralität mit sich bringen. Dem nationalen Rechtsrahmen der österreichischen Neutralität ist der Beitrag von Andreas Müller gewidmet. Dieser Beitrag behandelt das Wesen des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität aus dem Jahr 1955 und analysiert, wie Österreich den Rechtsrahmen und die Rechtsinterpretationen seiner Neutralität an die Mitgliedschaften in den Vereinten Nationen und der Europäischen Union angepasst hat, und welche Herausforderungen sich daraus ergeben. Der Beitrag von Peter Bußjäger geht schließlich auf das Szenario einer Beendigung der Neutralität ein. Er konzentriert sich dabei vor allem auf die Frage, inwiefern das österreichische Staatsvolk in einen solchen Prozess eingebunden werden müsste oder könnte.

Danach gehen drei Beiträge auf die ethische Dimension der Neutralität ein. Der Beitrag von Jodok Troy führt zunächst an diese Dimension heran, indem er unterschiedliche ethische Positionen herausarbeitet, die für eine Beurteilung der Neutralität herangezogen werden können. Die Kernaussage des Beitrags ist, dass Neutralität nicht per se ethisch oder unethisch, also per se gut oder schlecht, angemessen oder unangemessen sein kann. Vielmehr hängt dieses Urteil immer auch von der ethischen Position ab, die für eine Beurteilung herangezogen wird. Solche ethischen Beurteilungen der Neutralität sind danach der Gegenstand der beiden Beiträge von Wolfgang Palaver sowie von Franz Cede und Ralph Janik. Alle drei Beiträge betonen, dass eine gesonderte und explizite Beschäftigung mit Ethik vor allem geboten ist, weil bei Urteilen über die Neutralität – wie über Außenpolitik im Allgemeinen¹⁷ – oftmals ethische Positionen und Urteile hinterlegt sind (und nicht selten vermischt werden), ohne dass diese offengelegt und ebenfalls zur Diskussion gestellt werden. Die Beiträge sind daher auch ein Appell, *ethical literacy* zu forcieren, also das ethische Urteils- und Diskussionsvermögen von Expert:innen, Praktiker:innen in Politik und Diplomatie sowie der Bevölkerung zu schulen¹⁸.

Der dritte Teil des Bandes konzentriert sich danach auf die Neutralitätspolitik. Die Beiträge dieses Teiles untersuchen, wie sich die politische Ausgestaltung der Neutralität im Laufe der Zweiten Republik gewandelt hat, in welchen Bereichen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Österreichs die Neutralität Wirkung entfalten konnte und welche Möglichkeiten und Herausforderungen sich für die Zukunft der Neutralität ergeben. Den Auftakt dieses Teils bildet der Beitrag von Wolfgang Mueller, der die Entstehung der österreichischen Neutralität sowie ihre Entwicklung über sieben Jahrzehnte nachzeichnet und dabei zentrale Diskussionspunkte identifiziert, die in den nachfolgenden Beiträgen dieses Abschnitts aufgegriffen werden. Dazu zählen: der Zusammenhang zwischen Neutralität und staatlicher Sicherheit, die Relevanz der Neutralität für Österreichs internationales Engagement sowie die Neutralität als außenpolitisches Rollenverständnis.

Drei Beiträge setzen sich danach zunächst mit Neutralität und staatlicher Sicherheit auseinander. Der Beitrag von Thomas Nowotny beschreibt und kritisiert die Vernachlässigung der *bewaffneten* Neutralität, also der militärischen Verteidigungsfähigkeit Österreichs. Der nachfolgende Beitrag von Ralph Janik nimmt diesen Punkt auf und konzentriert sich auf die Frage, warum Österreichs Gesellschaft eine vergleichsweise geringe Bereitschaft zur militärischen Landesverteidigung und eine noch geringere Bereitschaft zur gemeinsamen europäischen Verteidigung aufweist. Als Ursache identifiziert der Beitrag vor allem den postheroisch, pazifistischen Charakter der Gesellschaft. Der Beitrag von Franz Eder und Gregor Salinger hält dagegen, dass dieser Befund einer postheroischen Gesellschaft zu kurz greift. Er argumentiert, dass die niedrige Verteidigungsbereitschaft der Gesellschaft vor allem aus der Abwesenheit einer öffentlichen Debatte über sicherheitspolitische Herausforderungen und Gefahren folgt.

Die nachfolgenden drei Beiträge konzentrieren sich auf die Rolle der Neutralität in Österreichs globalem Engagement. Der Beitrag von Anna Graf-Steiner und Peter Ruggenthaler beschäftigt sich mit Österreichs Rolle als Vermittler während des Ost-West-Konfliktes. Er argumentiert, dass Österreich, wie andere neutrale Staaten, während (akuter) internationaler Krisen zwar nur wenig ausrichten konnte, aber sehr wohl in der Lage war, wichtige Beiträge in Phasen der Entspannung zu leisten. Der Beitrag von Sarah Knoll und Elisabeth Röhrlich diskutiert danach die Rolle der Neutralität bei der Ansiedelung internationaler Organisationen in Österreich. Er relativiert die politische Erzählung, dass die Neutralität der ausschlaggebende Faktor für deren Ansiedlung gewesen sei, und wirft einen kritischen Blick auf das Narrativ, dass die Amtssitze einen wichtigen Beitrag zur Sicherheit Österreichs leisten. Der Beitrag von Alexander Kmentt arbeitet heraus, dass die Neutralität für Österreich nach wie vor ein wichtiger Hebel für die Schaffung und Stärkung des Völkerrechts ist, den es vor allem im Bereich der humanitären Abrüstung erfolgreich nutzen konnte. Der Beitrag plädiert schließlich auch dafür, den Status als neutraler Staat zur Verankerung eines breiteren Verständnisses von Sicherheit in der europäischen Sicherheitsordnung zu nutzen, das sich nicht auf militärische Sicherheit verengt, sondern auch Bereiche wie humanitäre Sicherheit einschließt.

Die beiden letzten Beiträge dieses Abschnitts konzentrieren sich schließlich auf Rollenverständnisse und -wahrnehmungen, die sich aus der Neutralität Österreichs ergeben haben. Der Beitrag von Marion Foster konzentriert sich zunächst auf die Entwick-

lung der Neutralität zu einem wesentlichen außenpolitischen Rollenverständnis der Zweiten Republik. Er zeichnet nach, wie dieses Rollenverständnis angesichts des Wandels im politischen Umfeld Österreichs durch politische Erzählungen gestützt wurde und damit letztlich resistent gegen Wandel geworden ist. Der Beitrag von Laure Gallouët beschäftigt sich mit der Außenwahrnehmung der österreichischen Neutralität durch andere Staaten. Er zeigt, dass das neutrale Österreich von außen zunächst als Trojanisches Pferd im Herzen Europas, dann als engagierter Taktgeber der internationalen Diplomatie sowie schließlich als sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer wahrgenommen wurde.

Der vierte und abschließende Teil des Bandes richtet den Blick auf die Schweiz, Irland und Malta als ebenfalls permanent neutrale Staaten in Europa sowie auf Schweden und Finnland als Staaten, die vor Kurzem ihren Status der Allianzfreiheit aufgegeben haben und der NATO beigetreten sind. Die Beiträge von Laurent Goetschel, Kenneth McDonagh und Roderick Pace zeigen, dass die Neutralität in der Schweiz sowie in Irland und Malta (wie auch in Österreich) wesentlich für die staatliche Identität ist und einen dementsprechend starken Rückhalt in der Bevölkerung genießt. Vor allem in Irland und Malta lässt sich zudem erkennen, dass die Neutralität als übergeordneter Rahmen für Debatten zur Außen- und Sicherheitspolitik dient, wodurch die inhaltliche Reichweite und damit letztlich die Effektivität dieser Debatten eingeschränkt wird. Dies unterstreicht die Notwendigkeit, eine Debatte über die Neutralität als Teil einer breiteren Debatte zur Außen- und Sicherheitspolitik zu führen, nicht als Einstieg oder Ersatz für eine solche. Die drei Beiträge zeigen schließlich, dass auch in den anderen neutralen Staaten Europas die zentrale Herausforderung in der politischen Gestaltung des Verhältnisses zwischen Neutralität und internationaler Solidarität liegt. Der Beitrag von Kristina Birke Daniels zeichnet am Ende des vierten Teils nach, wie Schweden und Finnland sich im Laufe der Zeit von der permanenten Neutralität zur Allianzfreiheit bewegt und sich angesichts der zunehmenden Aggression Russlands für einen Beitritt zur NATO entschlossen haben.

Kernbotschaften des Bandes

Die nachfolgenden 22 Beiträge dieses Bandes erschließen die Neutralität (Österreichs) aus rechtlichen, ethischen, historischen, politischen und praktischen Perspektiven. Trotz dieser Vielfältigkeit lassen sich aus den Beiträgen fünf Kernbotschaften für eine Debatte über die österreichische Neutralität ableiten:

(1) *Jetzt debattieren:* Die Rahmenbedingungen der Neutralität Österreichs haben sich seit dem Ende des Ost-West-Konflikts fundamental gewandelt. Spätestens seit der russischen Vollinvasion in der Ukraine und mit der zweiten Präsidentschaft von Donald Trump ist klar, dass die europäische und globale Sicherheitsordnung vor weitreichenden Herausforderungen steht. Dementsprechend dringend ist eine politische Auseinandersetzung mit dem Zustand und der Zukunft der Neutralität. Zwar ist es nachvollziehbar, dass sich die politischen Parteien mit Blick auf die Neutralität als wirkmächtigen politischen Mythos scheuen, in diese Auseinandersetzung einzutreten – denn mit einer Diskussion der Neutralität kann man derzeit eher keine Wahl gewinnen, wohl aber eine Wahl verlieren. Trotzdem liegt es in ihrer (staats)politischen Verantwortung abzuwägen und zu diskutieren, welche Beiträge die Neutralität zur Außen-, Sicherheits- und Ver-

teidigungspolitik Österreichs und der europäischen Sicherheitsarchitektur leistet und zukünftig leisten kann.

(2) *Umfassender debattieren*: Obwohl eine Debatte über die Neutralität dringend nötig ist, sollte man sich keinesfalls auf diese beschränken. Vielmehr bedarf es einer umfassenden Debatte über die Ziele und Herausforderungen sowie Maßnahmen und Ressourcen Österreichs im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Es muss also darüber gesprochen werden, wie sich Österreich in der Weltpolitik des 21. Jahrhunderts angesichts der fortschreitenden Integration Europas im Bereich der Sicherheits- und Verteidigungspolitik und multipler Krisen positionieren möchte, und welche Rolle die Neutralität dabei spielen kann. Eine Debatte über die Neutralität sollte also *ein* Baustein einer breiteren Debatte über Außen- und Sicherheitspolitik sein. Sie sollte jedoch keinesfalls der Einstieg in eine solche Debatte sein, da dies das Risiko einer inhaltlichen Verengung und Polarisierung erhöhen würde, und schon gar kein Ersatz für eine solche.

(3) *Kontrovers debattieren*: Es muss in der Debatte über die Neutralität möglich sein, unterschiedliche Optionen und Szenarien für deren Zukunft zu erörtern. In anderen Worten braucht es in Österreich eine (außen- und sicherheits-)politische Debattenkultur, die einen Pluralismus an Positionen schätzt und den (gepflegten) Streit als Kern der Demokratie anerkennt, anstatt ihn als Symptom ihrer Krise zu verkennen. Neben Toleranz für Pluralismus benötigt eine politische Debattenkultur aber auch den Mut und die Toleranz, unpopuläre Themen und Positionen wie beispielsweise einen Beitritt Österreichs zur NATO anzusprechen und hinsichtlich ihrer Vor- und Nachteile zu erörtern.

(4) *Mit Bedacht debattieren*: Es ist einer Debatte nicht zuträglich, die Neutralität als »Trugbild«¹⁹, »Lebenslüge«²⁰ oder ähnliches zu bezeichnen. Eben weil die Neutralität als politischer Mythos ein wichtiger Bezugspunkt für die Gesellschaft Österreichs ist, der vor allem in Zeiten der Krisen und des rapiden Wandels Stabilität und damit Halt zu vermitteln scheint, werden solche Begriffe eher die Bereitschaft verringern, diesen Mythos zu hinterfragen und über Neutralität zu diskutieren. Einen politischen Mythos als solchen anzuerkennen bedeutet aber nicht, diesen unhinterfragt zu akzeptieren. Ganz im Gegenteil zeigen die Beiträge dieses Bandes, dass man politische Mythen hinterfragen muss und wie man sie hinterfragen kann.

(5) *Inklusiv debattieren*: Die gegenwärtigen Erfolge populistischer, anti-demokratischer Akteure sind neben anderen Faktoren wie der Angst vor Wohlstandsverlust vor allem auch in der Wahrnehmung der Bevölkerungen begründet, nicht mehr an relevanten Entscheidungen teilhaben zu können.²¹ Eine »demokratische Außenpolitik«²², in der die Bevölkerung proaktiv informiert und in Debatten involviert wird, scheint also gerade in einer Zeit der wachsenden Skepsis gegenüber der (österreichischen) Demokratie²³ geboten. Es ist dabei zentral, der Bevölkerung zu vermitteln, dass Österreich trotz seiner geopolitischen Binnenlage keine sicherheitspolitische Insel ist und angesichts der Vielzahl sowie der Reichweite internationaler und transnationaler Herausforderungen auch keine Insel sein kann.

Anmerkungen

- 1 Siehe hierzu im Detail 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).
- 2 Siehe hierzu Martin Senn, »Österreichs Neutralität,« in *Handbuch Außenpolitik Österreichs*, hg. von Martin Senn, Franz Eder und Markus Kornprobst (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2023), 23–50, https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_2. Für eine Übersicht anderer Phasen-Modelle der österreichischen Neutralität siehe den Beitrag von Andreas Müller in diesem Band.
- 3 Die Schweiz war ab 1920 Mitglied des Völkerbunds, entschloss sich aber erst im Jahr 2002, den Vereinten Nationen beizutreten. Siehe hierzu Marco Jorio, *Die Schweiz und ihre Neutralität: eine 400-jährige Geschichte* (Zürich: Hier und Jetzt, 2023) sowie Mark E. Villiger, *Handbuch der schweizerischen Neutralität* (Genf: Schulthess Verlag, 2023).
- 4 Siehe hierzu Elisabeth Röhrlich, *Kreiskys Außenpolitik: Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm* (Göttingen/Wien: Vandenhoeck & Ruprecht/Vienna University Press, 2009).
- 5 Manfred Rotter, »Von der integralen zur differentiellen Neutralität: Eine diskrete Metamorphose im Schatten des zweiten Golfkriegs,« *Europäische Rundschau* 19, Nr. 3 (1991): 23–36.
- 6 Paul Fawcett et al. definieren De-Politisierung als »the set of processes (including varied tactics, strategies, and tools) that remove or displace the potential for choice, collective agency, and deliberation around a particular political issue«, oder, kurz gesagt, als »denial of [...] choice, agency, and deliberation«. Paul Fawcett, Matthew Flinders, Colin Hay und Matthew Wood, »Anti-Politics, Depoliticization, and Governance,« in *Anti-Politics, Depoliticization, and Governance*, hg. von Paul Fawcett, Matthew Flinders, Colin Hay und Matthew Wood (Oxford: Oxford University Press, 2017), 5, 6. Siehe hierzu ebenso das Sonderheft der Zeitschrift *Leviathan* (Bd. 35, 2020) zu Thema »(Ent-)Politisierung?«.
- 7 Bundeskanzleramt, »Bundesregierung legt gemeinsame außenpolitische Grundsätze fest,« 8. April 2025, <https://services.bundeskanzleramt.gv.at/newsletter/bka-medien-newsletter/innenpolitik/bka-medieninformation-08-04-2025.html>.
- 8 Wie Heidi Hein-Kirchner ausführt, sind politische Mythen »wichtige Generatoren für eine Sinngebung und Orientierung von [...] Gesellschaften. Darin liegt die Kraft und Bedeutung von politischen Mythen für moderne Gesellschaften, denen in einer säkularisierten Welt ihre Orientierungs- und Sinngebungsmöglichkeiten fehlen und die durch Mythen die Kosten der Rationalisierung kompensieren müssen. Ohne diese Ordnungsfunktion kann kein politisches Gemeinwesen auskommen, denn Mythen stellen in einer säkularisierten Welt einen Religionsersatz dar. Mythen sind daher zentrale Elemente politischer Kultur, da sie Kommunikation und Anschließbarkeit in komplexen gesellschaftlichen Strukturen sicherstellen«. Heidi Hein-Kirchner, »Überlegungen zu einer Typologisierung von politischen Mythen aus historiographischer Sicht – ein Versuch,« in *Politische Mythen im 19. und 20. Jahrhundert in Mittel- und Osteuropa*, hg. von Heidi Hein-Kirchner und Hans

- Henning Hahn (Marburg: Verlag Herder Institut, 2006), 409. Siehe hierzu auch Herfried Münkler, *Die Deutschen und ihre Mythen*, 6. Aufl. (Reinbeck: Rowohlt, 2022).
- 9 Hein-Kirchner, »Überlegungen zu einer Typologisierung«, 408–409. Siehe ebenfalls Heidi Hein-Kirchner, »Deutsche Mythen und ihre Wirkung«, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 13–14 (2013): 33–38.
 - 10 So etwa Parteivorsitzender Herbert Kickl in einer Sondersitzung des Nationalrats am 25. Oktober 2023: »Sie – diese Regierung, alle Parteien, die mitgemacht haben, und auch Ihr Bundespräsident [...] – haben die Neutralität und die Souveränität Österreichs zertrümmert und verraten. [...] Sie sind die Täter und die österreichische Bevölkerung ist Ihr Opfer [...], weil sie nämlich nicht gefragt wurde, ob sie das alles will, aber trotzdem all das auszubaden hat, was Sie ihr einbrocken.« *Parlament Österreich*, »237. Sitzung des Nationalrats vom 25. Oktober 2023«, XXVII. GP, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/NRSITZ/237/A_-_16_01_17_00307380.html.
 - 11 Die Mandatare der FPÖ verließen den Sitzungssaal des Nationalrates, nachdem sie zuvor kleine Tafeln mit den Aufschriften »Platz für Frieden« und »Platz für Neutralität« auf ihren Plätzen positioniert hatten. Auch die Hälfte der SPÖ-Mandatare blieb der Rede des ukrainischen Präsidenten fernblieb, was für politische Kontroversen sorgte. Siehe hierzu Florian Niederdorfer und Sandra Schieder, »FPÖ verlässt bei Selenskyj-Rede geschlossen den Saal, zahlreiche leere Plätze bei der SPÖ«, *Der Standard*, 30. März 2023, <https://www.derstandard.at/story/2000145047246/selenskyj-rede-fpoe-verlaesst-geschlossen-den-saal-zahlreiche-leere-plaetze>.
 - 12 In ihrer Positionierung zum Thema der Neutralität bedient sich die FPÖ damit des Anti-Elitarismus und Souveränismus, die zwei traditionelle Argumentationslinien populistischer Parteien sind. Siehe hierzu Linda Basile und Oscar Mazzoleni, »Sovereignist Wine in Populist Bottles? An Introduction«, *European Politics and Society* 21, Nr. 2 (2020): 151–162, <https://doi.org/10.1080/23745118.2019.1632576>; Angelos Chrysosgelos, »State Transformation and Populism: From the Internationalized to the Neo-Sovereign State?« *Politics* 40, Nr. 1 (2020): 22–37, <https://doi.org/10.1177/0263395718803830>; Reinhard Heinisch und Klaudia Koxha, »Sovereignty and Populism«, in *Populism and Key Concepts in Social and Political Theory*, hg. von Carlos De La Torre und Oscar Mazzoleni (Leiden: Brill, 2023), 114–135, <https://doi.org/10.1163/9789004679016>.
 - 13 Siehe hierzu den Antrag der FPÖ unter <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/A/3309>.
 - 14 Diese Polarisierung thematisierte auch die damalige Bundesministerin für EU und Verfassung Karoline Edtstadler (ÖVP) in einem Interview in der *Zeit im Bild* 2 am 21. Februar 2023. Angesprochen auf die Abwesenheit einer Neutralitätsdebatte in Österreich, entgegnete sie »[...] ich würde mir manchmal auch mehr eine offene, objektive Debatte wünschen, so wie das die Unterfertiger dieses Briefes machen. Aber in Österreich ist es, wie man sieht, nicht möglich, denn es wird sofort zugespitzt und es wird hier eigentlich Zynismus an den Tag gelegt, indem man auf eine Frage reduziert ›Neutralität – ja/nein‹«. Bei dem von Ministerin Edtstadler angesprochenen Brief handelte es sich um den (zweiten) offenen Brief zur Notwendig-

keit einer sicherheitspolitischen Debatte in Österreich. Siehe hierzu <https://unser-esicherheit.org/>.

- 15 Mark E. Villiger, Handbuch der schweizerischen Neutralität.
- 16 Ein Teil der Beiträge dieses Bandes entstammt einer Expert:innen-Tagung, die im September 2023 an der Universität Wien stattgefunden hat, und wurde im Rahmen eines Schwerpunktheftes der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft im April 2024 veröffentlicht.
- 17 Siehe Joseph Nye, »What is a Moral Foreign Policy?« *Texas National Security Review* 3, Nr. 1 (2020): 96–108.
- 18 Zu Fragen der Ethik in den internationalen Beziehungen siehe etwa Brent J. Steele und Eric A. Heinze, *Routledge Handbook of Ethics and International Relations* (London: Routledge, 2023); Kimberly Hutchings, *Global Ethics: An Introduction* (Cambridge: Polity Press, 2018).
- 19 Hubert Patterer, »Die Neutralität ist eine trügerische Polizze. Wer allein ist, bleibt auf sich gestellt,« *Kleine Zeitung*, 7. März 2022, https://www.kleinezeitung.at/meinung/6107998/Offen-gesagt_Die-Neutralitaet-ist-eine-truegerische-Polizze-We-r.
- 20 *Kurier*, »Politologe: »Österreichische Neutralität ist eine einzige Lebenslüge«,« 4. Oktober 2024, <https://kurier.at/politik/inland/oesterreich-neutralitaet-lebensluege-schutz-krieg-ernstfall-eu-beihilfe/402958240>.
- 21 Armin Schäfer und Michael Zürn, *Die demokratische Regression: Die politischen Ursachen des autoritären Populismus* (Berlin: Suhrkamp, 2021).
- 22 David Allen, *Every Citizen a Statesman: The Dream of a Democratic Foreign Policy in the American Century* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 2023).
- 23 Siehe hierzu Johannes Starkbaum et al., *Ursachenstudie zu Ambivalenzen und Skepsis in Österreich in Bezug auf Wissenschaft und Demokratie – Endbericht* (Wien: Studie des Instituts für Höhere Studien, 2023) https://pubshop.bmbwf.gv.at/index.php?rex_media_type=pubshop_download&rex_media_file=endbericht_ursachenstudie_ihs.pdf.