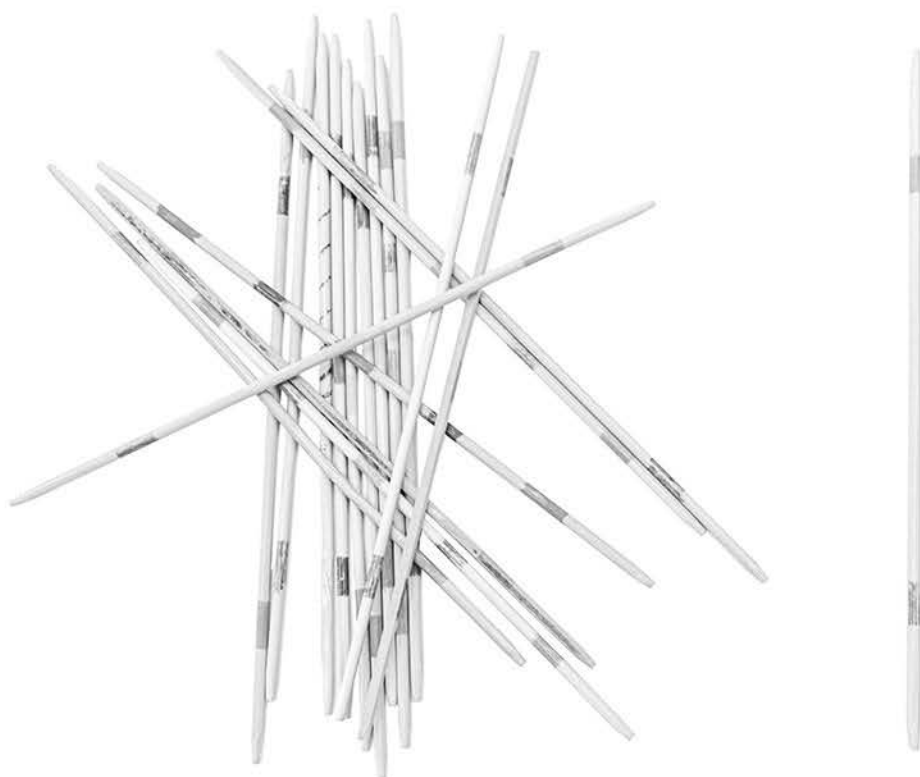


Martin Senn, Jodok Troy (Hg.)

ÖSTERREICH'S NEUTRALITÄT

Recht, Politik und Gesellschaft – Eine Debatte



[transcript] EditionPolitik

Martin Senn, Jodok Troy (Hg.)
Österreichs Neutralität

Martin Senn (Dr. phil), geb. 1978, ist Professor für Politikwissenschaft am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck, Leiter des dort ansässigen Foreign Policy Labs sowie Lektor an der Diplomatischen Akademie in Wien. In seiner Forschung und Lehre beschäftigt er sich mit internationaler Ordnung, der Außen- und Sicherheitspolitik Österreichs und politischer Kommunikation.

Jodok Troy (Dr. phil), geb. 1982, ist assoziierter Professor am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck. In seiner Forschung und Lehre beschäftigt er sich insbesondere mit internationaler politischer Theorie.

Martin Senn, Jodok Troy (Hg.)

Österreichs Neutralität

Recht, Politik und Gesellschaft – Eine Debatte

[transcript]

Die Publikation dieses Bandes wurde durch die Förderungen des Vizerektorats für Forschung der Universität Innsbruck, der Österreichischen Forschungsgemeinschaft sowie des Zukunftsfonds der Republik Österreich ermöglicht.



ÖFG // ÖSTERREICHISCHE
FORSCHUNGSGEMEINSCHAFT

Zukunftsfonds
der Republik Österreich

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <https://dnb.dnb.de/> abrufbar.



Dieses Werk ist unter der Creative-Commons-Lizenz BY-NC-ND 4.0 lizenziert. Für die ausformulierten Lizenzbedingungen besuchen Sie bitte die URL <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>.

Die Bedingungen der Creative-Commons-Lizenz gelten nur für Originalmaterial. Die Wiederverwendung von Material aus anderen Quellen (gekennzeichnet mit Quellenangabe) wie z.B. Schaubilder, Abbildungen, Fotos und Textauszüge erfordert ggf. weitere Nutzungsgenehmigungen durch den jeweiligen Rechteinhaber.

2025 © Martin Senn, Jodok Troy (Hg.)

transcript Verlag | Hermannstraße 26 | D-33602 Bielefeld | live@transcript-verlag.de

Umschlaggestaltung: Maria Arndt

Umschlagabbildung: Foto: Sigrid Ruppe

Druck: Elanders Waiblingen GmbH, Waiblingen

<https://doi.org/10.14361/9783839424452>

Print-ISBN: 978-3-8376-7452-1 | PDF-ISBN: 978-3-8394-2445-2

Buchreihen-ISSN: 2702-9050 | Buchreihen-eISSN: 2702-9069

Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier mit chlorfrei gebleichtem Zellstoff.

Inhalt

Einleitung

Vom Wandel zum Stillstand der österreichischen Neutralität ... und retour?
Martin Senn & Jodok Troy 9

Auftakt

Darum prüfe, was Dich ewig bindet

Warum eine Debatte über die Neutralität notwendig ist und wie sie angelegt sein sollte
Martin Senn 23

Die Einstellungen der Österreicher:innen zur Neutralität

Anna Saischek & Anna Stock 39

Recht und Ethik der Neutralität

Eine kurze Ideengeschichte der völkerrechtlichen Neutralität in Europa

Miloš Vec 61

Die Neutralität im Völkerrecht

Stephan Wittich 77

Der rechtliche Rahmen der österreichischen Neutralität im Wandel

Andreas Th. Müller 97

Rechtliche Mitwirkungsmöglichkeiten des Staatsvolks in der Beibehaltung und Abschaffung der Neutralität

Peter Bußjäger 113

Ethische Beurteilungen der Neutralität – Eine Einordnung	
<i>Jodok Troy</i>	123
Die österreichische Neutralität aus der Perspektive katholischer Friedensethik	
<i>Wolfgang Palaver</i>	139
Die ethische Dimension der österreichischen Neutralität	
Spannungspunkte und Widersprüche	
<i>Franz Cede & Ralph Janik</i>	153
Politische Praxis der Neutralität	
Genese, historischer Wandel und aktuelle Fragen der Neutralität Österreichs	
<i>Wolfgang Mueller</i>	171
Neutralität und militärische Sicherheitspolitik	
Zwischen Wert und Wertlosigkeit	
<i>Thomas Nowotny</i>	187
Postheroische Neutralität und europäische Solidarität	
<i>Ralph Janik</i>	199
Bewaffnete Neutralität und Gesellschaft	
Die geringe Wehrhaftigkeit der österreichischen Bevölkerung	
<i>Franz Eder & Gregor Salinger</i>	219
Neutraler Staat und Brückenbauer?	
Österreich als Vermittler im Kalten Krieg	
<i>Anna Graf-Steiner & Peter Ruggenthaler</i>	243
Das neutrale Österreich als Sitz internationaler Organisationen	
Entstehung und Verselbständigung politischer Narrative	
<i>Sarah Knoll & Elisabeth Röhrlich</i>	257
Aktive und engagierte Neutralitätspolitik Österreichs	
Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung als konkretes Beispiel	
<i>Alexander Kmentt</i>	269
Neutralität als Rollenverständnis	
Eine außenpolitische Beharrungskraft in Zeiten des Wandels	
<i>Marion Foster</i>	279

Trojanisches Pferd, Taktgeber und Trittbrettfahrer

Außenwahrnehmungen der österreichischen Neutralität seit 1955

Laure Gallouët 295

Der Blick nach außen

Die Neutralität der Schweiz

Mutig, opportunistisch, oder hilflos?

Laurent Goetschel 313

Die Neutralität Irlands

Identitätsmerkmal und Rahmen sicherheits- und verteidigungspolitischer Diskussionen

Kenneth McDonagh 327

Die Neutralität Maltas

Vom Neutralismus zur (prekären) Balance mit der EU-Mitgliedschaft

Roderick Pace 355

Zeitenwende in Schweden und Finnland

Von der Allianzfreiheit zur NATO-Mitgliedschaft

Kristina Birke Daniels 375

Anhang

Relevante Dokumente und Rechtsquellen 391

Verzeichnis der Abkürzungen 405

Verzeichnis der Autor:innen 409

Anmerkungen 415

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.

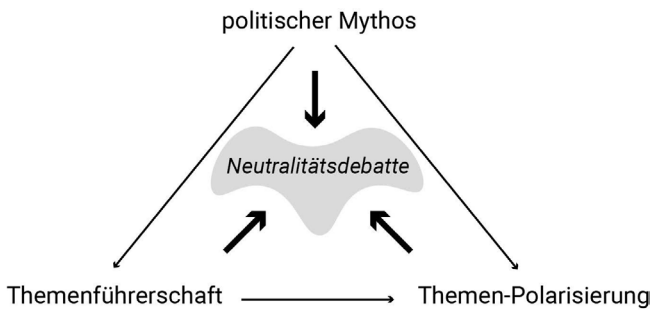
Die vierte Phase der *Stagnation* (ab Mitte der 2000er-Jahre) ist dadurch gekennzeichnet, dass die politische Debatte über das Wesen, den Wert, die Weiterentwicklung oder das Widerrufen der österreichischen Neutralität im 21. Jahrhundert zum Erliegen gekommen ist. Österreichs Neutralität wandelte sich 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 hinzuarbeiten.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 ukrainische 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://unseresicherheit.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-Wer.
- 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.

Auftakt

Darum prüfe, was Dich ewig bindet

Warum eine Debatte über die Neutralität notwendig ist und wie sie angelegt sein sollte

Martin Senn

Einleitung

Seit dem Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine haben in Österreich vor allem Vertreter:innen der Zivilgesellschaft eine Debatte über die Neutralität des Landes gefordert und sich in Initiativen, offenen Briefen und Zeitungsbeiträgen dazu geäußert.¹ Unter Vertreter:innen der Regierungs- und Oppositionsparteien war der Widerhall dieser Forderung nach einer Neutralitätsdebatte in den drei Jahren nach Russlands Vollinvasion sehr begrenzt. Während ÖVP, Grüne und SPÖ die unveränderte Relevanz der Neutralität betonten und deren Weiterbestand versicherten, positionierte sich die FPÖ als Warnerin vor einer Zerstörung und Bewahrerin der Neutralität. Die NEOS standen dieser mitunter am kritischsten gegenüber und haben sich dementsprechend mehrfach für eine ergebnisoffene Debatte ausgesprochen. Die seit dem Frühjahr 2025 amtierende Bundesregierung hat mittlerweile jedoch eine größere Bereitschaft signalisiert, Außen- und Sicherheitspolitik breit und vor allem öffentlich zu diskutieren. Insgesamt ist man aber in Österreich von einer öffentlichen Debatte über die Neutralität oder zumindest von einer politischen Bestandsaufnahme, wie sie etwa in der Schweiz mit den Neutralitätsberichten des Bundesrates erfolgt², immer noch weit entfernt.

Ausgehend von diesem Befund einer anhaltend de-politisierten Neutralität geht der vorliegende Beitrag zwei grundlegenden Fragen nach: erstens, warum eine politische Debatte über die Neutralität dringend nötig ist, und zweitens, wie eine solche Debatte angelegt sein sollte, um fundierte Entscheidungen über die Zukunft der Neutralität und über die zukünftige Gestaltung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Österreichs zu ermöglichen. Als Antwort auf die erste Frage argumentiert der Beitrag, dass eine Debatte notwendig und überfällig ist, weil sich die äußeren Rahmenbedingungen der österreichischen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit 1989 fundamental gewandelt haben und Österreich nach dem EU-Beitritt 1995 den rechtlichen Rahmen seiner Neutralität weitreichend verändert hat. Hinsichtlich der zweiten Frage nach dem Wesen einer solchen Debatte argumentiert der Beitrag, dass diese i) Evidenz-informiert,

ii) systematisiert und iii) expandiert angelegt sein sollte. Sie sollte also vermehrt auf Erkenntnisse aus Wissenschaft und Praxis zurückgreifen, um vor allem verfestigte Narrative über die Neutralität kritisch zu hinterfragen. In der Debatte sollte zudem klarer zwischen verschiedenen Zugängen zum Thema unterschieden werden. Man sollte sich mit der Neutralität gesondert als Instrument, Prinzip, Bezugs- und Spannungspunkt auseinandersetzen, wodurch sich jeweils unterschiedliche Fragen stellen und andere Erkenntnisse in die Debatte eingebracht werden können. Nicht zuletzt sollte die Debatte kein exklusives Gespräch unter Expert:innen und Praktiker:innen bleiben, sondern über verschiedene Kanäle und Formate in eine breitere Öffentlichkeit ausgedehnt werden.

Die Notwendigkeit einer Debatte – Weitreichender Wandel im Äußeren und Inneren

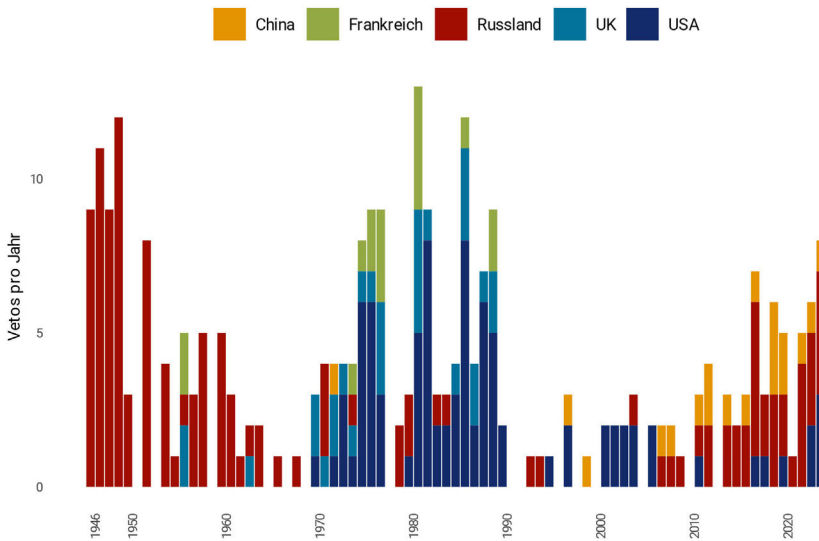
Eine Debatte über die Neutralität ist zunächst und vor allem notwendig, weil sich die äußeren Rahmenbedingungen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Österreichs in den vergangenen drei Jahrzehnten in mehrfacher Hinsicht gewandelt haben. Erstens hat sich Österreichs geopolitische Lage grundlegend verändert. Nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes und den Ost-Erweiterungen der Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) und der Europäischen Union (EU) liegt Österreich nicht mehr länger an der Grenze rivalisierender Machtblöcke. Es wurde von einem neutralen »Trennraum«³ zwischen Ost und West zu einem neutralen »Binnenraum« innerhalb der EU und der NATO. Mit diesem Wandel ist der ursprüngliche Daseinszweck der österreichischen Neutralität erloschen.

Zweitens befindet sich die liberale internationale Ordnung – also jene von den Vereinigten Staaten nach 1945 maßgeblich aufgebaute und angeführte Ordnung, innerhalb derer sich auch Österreich zu einem sicheren und wohlhabenden Staat entwickeln konnte – spätestens seit den Anschlägen des 11. September 2001 in einer Phase des grundlegenden Wandels. Viele Beobachter:innen sprechen in diesem Zusammenhang auch von einer »Krise der liberalen internationalen Ordnung«⁴. Im Inneren wird diese Ordnung durch den Aufstieg anti-demokratischer, populistischer Bewegungen und eine wachsenden Skepsis der Bürger:innen gegenüber der Demokratie herausgefordert. Diese Skepsis wird durch Desinformation und Manipulation von außen, hauptsächlich durch Russland, noch zusätzlich befeuert. Vor allem aber geht die Rolle der Vereinigten Staaten als Führungsmacht der liberalen internationalen Ordnung sowie als Garant europäischer Sicherheit ihrem Ende entgegen.

Angesichts einer innerstaatlichen Polarisierung, der Radikalisierung der Republikanischen Partei und deren Mehrheit in beiden Häusern des US-Kongresses sowie der zweiten Präsidentschaft von Donald Trump ist für die nächsten Jahre zu erwarten, dass die USA eher zu einer »Deliberalisierung«⁵ der liberalen internationalen Ordnung beitragen werden, also von Grundprinzipien wie der Herrschaft des Rechts, der Demokratie, der Wahrung der Menschenrechte und der Zusammenarbeit in internationalen Institutionen Abstand nehmen oder diese gar aktiv zu zerstören versuchen. Dahingehend scheinen sich die Ordnungsvorstellungen (von Teilen) der Trump Administration mit jenen der Führungen in Peking und Moskau zu überschneiden.⁶ Wie man an der Interven-

tion der US Vizepräsidenten J.D. Vance und des damaligen Trump-Intimus Elon Musk im Wahlkampf um den Deutschen Bundestag erkennen konnte, wendet sich diese Deliberalisierung vor allem gegen Europa. Die Vereinigten Staaten ziehen sich also nicht nur aus der Rolle des Sicherheitsgaranten für Europa zurück, sondern entwickeln sich zunehmend selbst zu einer Herausforderung für die europäische Sicherheit.

Abbildung 1: Vetos im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen (1945–2024)



Eigene Darstellung

Datenquelle: Peace Security Data Hub, »Security Council Data – Vetoes Since 1946,« 7. April 2025, <https://psdata.un.org/dataset/DPPA-SCVETOES>.

Ein weiterer Aspekt der globalen Ordnungsumbildung ist, dass Gewalt wieder vermehrt zur Durchsetzung von Interessen verwendet wird, auch zwischen Staaten.⁷ Gleichzeitig beginnt das System kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen, das nach dem Zweiten Weltkrieg zur Eindämmung von Gewalt geschaffen wurde, zu erodieren. Wie Abbildung 1 zeigt, ist der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, der als oberste Instanz des Systems kollektiver Sicherheit die Aufgabe hat, Frieden und Sicherheit im internationalen System zu erhalten, durch die Veto-Möglichkeit seiner fünf ständigen Mitglieder (China, Frankreich, Russland, Vereinigte Staaten und Vereinigtes Königreich) wieder zunehmend blockiert.⁸ Dass die USA im Februar 2025 sowohl in der Generalversammlung als auch im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen jeweils eine Resolution einbrachten, die keine Verurteilung der russischen Aggression gegenüber der Ukraine enthielt⁹, und in der Generalversammlung gegen einen von der Ukraine gemeinsam mit europäischen Staaten eingebrachten Resolutionsentwurf stimmten, der die Aggression verurteilte¹⁰, stellt zudem das Gewaltverbot als Grundprinzip des

Systems kollektiver Sicherheit in Frage. Gleiches gilt für den Angriff der USA auf das iranische Nuklearprogramm im Juni 2025 sowie für Bemerkungen von Präsident Trump, dass die USA nicht ausschließen könnten, für das Erlangen der Kontrolle über Grönland und den Panama Kanal auch militärische Gewalt anzuwenden.

Diese Zeichen einer Krise des Systems kollektiver Sicherheit werfen Fragen zum Wert der Neutralität auf¹¹: Funktioniert ein solches System, ist es also in der Lage, militärische Gewaltanwendung wirksam einzudämmen, bleibt kein Raum für Neutralität. Ein tatsächlich wirksames Verbot zwischenstaatlicher Gewalt macht sie überflüssig. Im Ausnahmefall einer Verletzung des Gewaltverbots ist sie unangemessen, da es gilt, den Aggressor mit vereinten Kräften einzudämmen. Funktioniert ein System kollektiver Sicherheit hingegen nicht oder nur sehr eingeschränkt, kann die Neutralität für Staaten wieder an Attraktivität gewinnen.

Auch Instrumente zur Kontrolle von Gewaltmitteln, also Abkommen zur Kontrolle, Reduktion und dem Verbot von Rüstungsgütern, sind in den letzten Jahren zusehends erodiert¹², während sich gleichzeitig Rüstungsdynamiken im Bereich nuklearer und konventioneller Waffen beschleunigt haben. So wurden Rüstungskontrollverträge ausgesetzt (z. B. NEW START), aufgekündigt (z. B. der ABM-Vertrag, der INF-Vertrag oder der KSE Vertrag) oder gar nicht erst verhandelt (z. B. der FMCT) und auch Verbotsnormen wie jüngst die Norm gegen die Verwendung von Landminen geraten zunehmend unter Druck¹³. Nachdem die Kontrolle und das Verbot von Rüstungsgütern traditionelle Betätigungsfelder neutraler Staaten sind (siehe hierzu auch den Beitrag von Alexander Kmentt in diesem Band), stellt sich die Frage, inwiefern diese zu einer Bewahrung oder Wiederbelebung von Rüstungskontrolle und Abrüstung beitragen können.

Der dritte Wandel im Äußeren ist schließlich das Voranschreiten der europäischen Integration im Bereich der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Seit dem Vertrag von Lissabon (2007) existiert in der Europäischen Union nunmehr auch eine Beistandspflicht im Fall eines bewaffneten Angriffs auf einen EU-Mitgliedstaat. Diese ist in Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags wie folgt festgehalten:

Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.¹⁴

Die Formulierung »alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung« geht zwar über die Formulierung der Beistandspflicht im Rahmen der NATO hinaus, denn Artikel 5 des Nordatlantikvertrages verpflichtet die NATO-Staaten lediglich, »die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, [zu treffen], die sie für erforderlich erachten um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten«¹⁵. Der Rat der Europäischen Union hat im Juli 2009 jedoch festgehalten, dass die Art der Hilfe und Unterstützung im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt¹⁶, es also keinen Automatismus zum militärischen Beistand gibt.

Die Formulierung, dass die Bestimmung des Artikel 42 »den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt

[lässt]« ist unter der Bezeichnung »Irische Klausel« bekannt geworden.¹⁷ Sie soll es den neutralen (Österreich, Irland, Malta, Zypern) und bündnisfreien Staaten (vormals Schweden und Finnland) der Europäischen Union ermöglichen, sich von Maßnahmen im Rahmen einer gemeinsamen Verteidigung zu enthalten, die im Widerspruch zu ihrer Neutralität oder Bündnisfreiheit stehen.¹⁸ Gleichwohl entbindet die »Irische Klausel« diese Staaten nicht von der grundsätzlichen Pflicht, sich an einem Beistandsfall zu beteiligen¹⁹, ist also keine Ausnahme vom Solidaritätsprinzip der Europäischen Union.

Weiter hat die drohende Abkehr der Vereinigten Staaten von der europäischen Sicherheit die Bemühungen Europas im Bereich der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit den frühen Monaten des Jahres 2025 weiter beschleunigen. Im März 2025 hat die Europäische Kommission ein Weißbuch zur europäischen Verteidigung veröffentlicht und unter dem Namen »ReArm Europe/Readiness 2030« einen Plan zur Erhöhung der Verteidigungsausgaben sowie zur Vereinheitlichung der militärischen Beschaffung und zur Stärkung der Rüstungsindustrie vorgestellt. Weitere Schritte der Integration in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik werden für die neutralen Staaten Europas zukünftig wohl vermehrt Fragen nach der Vereinbarkeit dieser Schritte mit der Neutralität sowie Fragen nach dem Verhältnis zwischen Neutralität und Solidarität aufwerfen.

Schließlich macht aber nicht nur der Wandel äußerer Rahmenbedingungen, sondern auch der Umstand, dass Österreich im Inneren den rechtlichen Rahmen der Neutralität nach dem Beitritt zur Europäischen Union im Jahr 1995 und angesichts ihrer fortschreitenden Integration im Bereich der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik angepasst hat, eine Debatte über die Neutralität notwendig. Zentral ist hierbei Artikel 23j des Bundes-Verfassungsgesetzes, der festlegt, dass Österreich an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union teilnimmt.

Diese Teilnahme erstreckt sich prinzipiell auch auf die sogenannten Petersberg-Aufgaben²⁰, also »gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten« gemäß Artikel 43 des Vertrags von Lissabon. Nicht zuletzt ermöglicht Artikel 23j auch die Teilnahme Österreichs an der gemeinsamen Verteidigung eines EU-Mitgliedstaates auf Basis von Art. 42 Abs. 7 des Vertrags über die Europäische Union.²¹ Durch Artikel 23j des Bundes-Verfassungsgesetzes wird das Neutralitätsgesetz aus dem Jahr 1955 also für die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union aufgehoben. Österreich hat demnach seine Neutralität rechtlich signifikant eingeschränkt, diese zu einer »differentiellen Neutralität« gewandelt, und damit seinen politischen Handlungsspielraum weit ausgedehnt – bis hin zur Möglichkeit eines militärischen Beitrags im Rahmen eines europäischen Beistandsfalls (siehe hierzu den Beitrag von Andreas Müller in diesem Band).

Obwohl sich also die geopolitische Position Österreichs, die globalen und regionalen Ordnungsstrukturen und der innerstaatliche Rechtsrahmen der Neutralität gewandelt haben, ist es in Österreich zu keiner umfassenden Debatte über das Wesen und den Wert der Neutralität gekommen. Ganz im Gegenteil verharret diese, wie im einleitenden

Beitrag dieses Bandes dargestellt, nach wie vor in einem weitgehend de-politierten Zustand.

Die Beschaffenheit der Debatte: Evidenz-informiert, systematisiert und expandiert

Um informierte Entscheidungen über die Neutralität und die zukünftige Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik Österreichs zu ermöglichen, sollte eine Debatte drei Eigenschaften aufweisen. Erstens und grundlegend sollte sie vermehrt unter Rückgriff auf Evidenz geführt werden. Es ist ein Paradoxon der österreichischen Neutralität, dass zwar eine Fülle an Beiträgen aus Wissenschaft und Praxis existiert – Julia Schreiner kommt gar zu der Einschätzung, die Literatur sei »ausufernd, um nicht zu sagen grenzenlos«²² –, Akteur:innen in Politik und Diplomatie sich aber mehrheitlich auf den Austausch verfestigter Narrative über die Wirkung der Neutralität beschränken. Zu diesen Narrativen zählen: 1) die Neutralität ermöglicht eine Vermittlerrolle in Konflikten, 2) sie macht Österreich zu einem attraktiven Standort für internationale Organisationen und Diplomatie, 3) sie schützt Österreich vor Ungemach und ist 4) ein wesentlicher Teil der österreichischen Identität (siehe hierzu auch den Beitrag von Anna Saischek und Anna Stock in diesem Band). Eine Neutralitätsdebatte sollte diese Narrative nicht einfach tradieren, sondern auf Basis von Erkenntnissen aus der breiten Literatur kritisch hinterfragen sowie auf bestehende Wissenslücken hinweisen, die durch Forschung geschlossen werden müssen.

Um mehr Klarheit und Trennschärfe zwischen Argumenten zu ermöglichen, sollte die Debatte zweitens systematischer angelegt sein, also verschiedene Zugänge zum Thema der Neutralität unterscheiden. Eine mögliche Systematik wäre, sich an vier großen Fragen zur Neutralität zu orientieren (siehe Tabelle 1): Inwiefern ist die Neutralität ein staatliches *Instrument*, inwiefern ist sie ein außen- und sicherheitspolitisches *Grundprinzip*, inwiefern ist sie ein gesellschaftlicher *Bezugspunkt* und inwiefern ist sie ein *Spannungspunkt* zu anderen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik?²³

Neutralität als Instrument kann sowohl auf den neutralen Staat als auch auf das ihn umgebende Staatensystem ausgerichtet sein. So war die Neutralität etwa für Irland ein Instrument, um die Unabhängigkeit gegenüber dem Vereinigten Königreich abzusichern (siehe hierzu den Beitrag von Kenneth McDonagh in diesem Band)²⁴, oder für Österreich, um die Unabhängigkeit nach dem Zweiten Weltkrieg wiederzuerlangen²⁵. Für die Schweiz war sie ein Instrument, um im Fall eines Konfliktes zwischen ihren Nachbarstaaten innere Spannungen durch Parteinahme der deutsch-, französisch- und italienisch-sprachigen Bevölkerungsteile zu verhindern.²⁶ Staaten haben die Neutralität jedoch auch als Instrument zur geopolitischen Stabilisierung genutzt, etwa im europäischen Staatensystem des 19. Jahrhunderts²⁷, oder für das Vermitteln in internationalen Konflikten²⁸.

Die Debatte zur österreichischen Neutralität muss sich dementsprechend damit auseinandersetzen, welche instrumentelle Wirkung diese gegenwärtig entfalten kann und zukünftig entfalten könnte. Sie sollte also ergründen, welchen konkreten Beitrag die Neutralität i) zur Wahrung der Unabhängigkeit des Staates, ii) zur Wahrung der

Sicherheit des Staates, iii) zur Attraktivität des Staates als Standort für Diplomatie und internationale Organisationen, iv) zur Effektivität außenpolitischen Handelns (etwa im Bereich der internationalen Vermittlung oder der Gestaltung des Völkerrechts) oder v) zur geopolitischen Stabilisierung Europas derzeit leistet und in Zukunft leisten könnte. Bei der Abwägung zukünftiger Beiträge der Neutralität sollten – anstelle pauschaler Erwartungshaltungen – konkrete Politikbereiche (wo?), Bedingungen (wann?) sowie vor allem Maßnahmen und Ressourcen (wie?) genannt und erörtert werden, die eine instrumentelle Wirkung der Neutralität ermöglichen.

Tabelle 1: Zugänge und Fragen zur Neutralität

Zugang	Fragen
Instrument	Welche Beiträge leistet die Neutralität zur: · Wahrung der Unabhängigkeit und Sicherheit? · Attraktivität als Standort für Diplomatie und internationale Organisationen? · Effektivität außenpolitischen Handelns? · geopolitischen Stabilisierung Europas?
Grundprinzip	· Welche gesellschaftlichen/politischen Gruppen sind Trägerinnen des Prinzips? · Wie ist das Prinzip ideologisch/ethisch unterfüttert? · Wie wirkt das Prinzip auf die Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik?
Bezugspunkt	· Welche Wirkung entfaltet die Neutralität in der Gesellschaft? · Dient die Neutralität nicht nur der Identifikation, sondern auch der Bewältigung von Ungewissheit und Unsicherheit?
Spannungspunkt	· Welche Spannungen/Widersprüche zu anderen Bereichen der Außen- und Sicherheitspolitik ergeben sich aus der Neutralität? · Wie ist das (Spannungs)verhältnis zwischen Neutralität und internationaler Solidarität?

Eine zentrale Herausforderung bei einer solchen Beurteilung der instrumentellen Wirkung ist, den tatsächlichen Einfluss der Neutralität neben anderen Faktoren zu bestimmen. So zeigt etwa die jüngere Forschung zur Ansiedelung internationaler Organisationen, dass eine Reihe von Faktoren jenseits der Neutralität, wie Verkehrsanbindung, steuerliche Vergünstigungen oder die Lobbying-Strategien der Gastländer/-städte die

Standortwahl solcher Organisationen beeinflussen²⁹ (siehe auch den Beitrag von Sarah Knoll und Elisabeth Röhrlich in diesem Band). In ähnlicher Weise zeigt die Forschung zur Mediation in internationalen Konflikten, dass neben Unparteilichkeit auch eine Reihe weiterer Faktoren wie Reputation, Expertise und finanzielle Mittel entscheidend für den Erfolg von Vermittlungsinitiativen sind.³⁰ James Mason und David Lanz bringen dies für die Schweiz auf den Punkt: »As a small state with a longstanding policy of neutrality and a consensus-oriented system of democracy, Switzerland is often perceived by conflict parties and other mediators as non-threatening while at the same time being seen as competent«³¹. Zudem folgt aus dem Status der Neutralität nicht zwingend, dass Konfliktparteien einen neutralen Staat auch als unparteiisch wahrnehmen. Ein neutraler Staat kann von den Konfliktparteien sehr wohl als parteiisch wahrgenommen werden, ein nicht-neutraler Staat hingegen als unparteiisch. So zeigen etwa die Aktivitäten des nicht-neutralen (NATO-)Staates Norwegen in der Konfliktmediation, dass Neutralität keine zwingende Voraussetzung für solche Aktivitäten ist.³²

Der zweite Zugang orientiert sich an der Frage, inwiefern die Neutralität ein außen- und sicherheitspolitisches Grundprinzip des Staates ist oder werden könnte. Dieser Zugang versteht Neutralität demnach nicht als Instrument staatlicher Außen- und Sicherheitspolitik, sondern als Rahmen, um diese auszurichten und anzuleiten³³. Die Debatte müsste dabei zunächst ergründen, welche gesellschaftlichen und politischen Gruppen Trägerinnen dieses Prinzips sind und welche ideologischen und ethischen Positionen es in diesen Gruppen jeweils unterfüttern³⁴ – etwa Pazifismus als prinzipielle Ablehnung von Gewalt, Antimilitarismus als Ablehnung militärischer Organisation und Rüstung oder Isolationismus als Abschottung von der Weltpolitik. Sie sollte auch darauf eingehen, wo und wie Neutralität als Prinzip tatsächlich politisch wirkmächtig wird, also die Gestaltung der Außen- und Sicherheitspolitik beeinflusst. Wie im Fall des instrumentellen Zugangs, müsste sich dieser Zugang mit Blick auf die Zukunft ebenfalls mit der Frage auseinandersetzen, welche Maßnahmen und Ressourcen notwendig sind, um Neutralität als Prinzip der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik (glaubwürdig) umzusetzen.

Der dritte Zugang nimmt die gesellschaftliche Wirkung der Neutralität in den Blick und orientiert sich an der Frage, inwiefern diese einen gesellschaftlichen Bezugspunkt darstellt. Auf diese Wirkung verweisen etwa politische Akteur:innen, welche die Relevanz der Neutralität als Identitätsmerkmal betonen³⁵, und auch die Forschung hat diese identitätsstiftende Rolle herausgearbeitet: Die Neutralität ermöglichte es der österreichischen Gesellschaft und der Zweiten Republik, ein positives Selbstbild zu entwickeln, mit dem man sich sowohl gegenüber den Schrecken der eigenen Vergangenheit als auch gegenüber Deutschland abgrenzen und emanzipieren konnte.³⁶ Die Neutralität als Identitätsmerkmal und Identifikationspunkt war demnach ein integraler Bestandteil des *nation building* Österreichs nach 1945.

In einer Kolumne zur Neutralität als Identitätsmerkmal stellt Barbara Coudenhove-Kalergi jedoch die berechtigte Frage, ob »Neutralität« womöglich ein Code-Begriff für etwas anderes sein könnte?³⁷ Tatsächlich sollte in der Debatte das Netz weiter ausgeworfen und erörtert werden, ob die Neutralität jenseits der Identität noch weitere Wirkungen in der Gesellschaft entfaltet. Vor allem könnte es lohnend sein, sich darüber Gedanken zu machen, ob sie als politische Erzählung nicht ebenfalls zur Bewältigung

von Ungewissheit und Unsicherheit angesichts der zunehmenden Beschleunigung, Komplexität und Krisenhaftigkeit der nationalen und internationalen Politik beiträgt.³⁸ Sie stünde demnach als »Code-Begriff« für den Wunsch nach Stabilität und Kontinuität in einer Zeit der Ungewissheit. Diese Wirkung würde auch die Forschung zu politischen Mythen nahelegen, die verstetigte Erzählungen und Praktiken als stabile Bezugspunkte für Individuen und politische Gemeinschaften in Krisenzeiten identifiziert.³⁹ So betont etwa Heidi Hein-Kirchner: »Durch die Sinngebungs- und Orientierungsfunktion erleben politische Mythen daher gerade in Phasen gesellschaftlicher Unsicherheit, in Umbruchs- und Krisenphasen, die von gesellschaftlichen Integrations-, Identitäts- und Legitimationsdefiziten begleitet werden, Konjunkturen«⁴⁰. Sich mit der innergesellschaftlichen Wirkung der Neutralität auseinanderzusetzen bedeutet letztlich, den »Mythos Neutralität« als wirkmächtiges gesellschaftliches Phänomen anzuerkennen und zu adressieren anstatt diesen als bloßes Gegenteil eines realpolitischen Phänomens oder als Selbsttäuschung abzutun.

Der vierte Zugang versucht zu ergründen, inwiefern sich aus der Neutralität Spannungspunkte zu anderen Bereichen der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik ergeben. Dabei sollte sich die Debatte vor allem mit dem Spannungsverhältnis zwischen Neutralität und internationaler Solidarität auseinandersetzen, das sich aus Österreichs Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen und der Europäischen Union ergibt. Gerade mit Blick auf die Verteidigung Europas wird Österreich von innen⁴¹ wie von außen⁴² vorgeworfen, einseitig von der Solidarität anderer Staaten profitieren zu wollen, sich also auf den Schutz anderer Staaten in Europa zu verlassen, während es gleichzeitig zu wenig in die eigenen Verteidigungsfähigkeiten investiert, sich politisch nicht ausreichend mit Fragen des Beistands auseinandersetzt, und damit im Wesentlichen unvorbereitet auf einen europäischen Beistandsfall höherer Intensität, also auf die Abwehr eines Angriffs auf ein Mitglied der Europäischen Union, ist.

Die Ergebnisse des Austrian Foreign Policy Panel Projects (AFP3) zeigen, dass diese Kritik nicht gänzlich von der Hand zu weisen ist: während eine große Mehrheit der Österreicher:innen im Fall eines Angriffs auf Österreich militärischen Beistand von anderen Staaten der EU erwarten würden, ist die Bereitschaft zur Solidarität mit einer EU, der Opfer eines Angriffs wird, eher verhalten. Vor allem wäre die Bereitschaft, sich mit kämpfenden oder unterstützenden Truppen (z. B. ABC-Abwehr) an der gemeinsamen Verteidigung eines EU-Mitgliedstaates zu beteiligen, sehr gering (siehe hierzu den nachfolgenden Beitrag von Anna Saischek und Anna Stock).

Eine letzte Eigenschaft einer Debatte über die Neutralität sollte schließlich sein, dass sie nicht auf Expert:innen und politische Entscheidungsträger:innen beschränkt bleiben, sondern vielmehr proaktiv in die Gesellschaft hineingetragen werden sollte. Diese Ausdehnung der Debatte wäre zunächst demokratiepolitisch geboten, da eine informierte Gesellschaft eine Voraussetzung für eine funktionierende Demokratie⁴³ und gleichzeitig resilienter gegen Versuche der Desinformation ist. Zudem sollte die Gesellschaft in die Debatte eingebunden werden, eben weil sie die Neutralität als wichtig erachtet und bisher nicht ausreichend über den Wandel ihres rechtlichen Rahmens in Kenntnis gesetzt wurde. Nicht zuletzt erscheint es auch mit Blick auf die Solidarität im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik dringend nötig, die Bevölkerung frühzeitig in einen Diskussionsprozess einzubinden, um in einem

europäischen Beistandsfall innenpolitische Kontroversen nicht zu einer Hürde für solidarisches Handeln werden zu lassen.⁴⁴

Beispielgebend könnte in diesem Zusammenhang etwa das *Consultative Forum on International Security Policy* sein, das vom irischen Außen- und Verteidigungsminister Micheál Martin im Frühjahr 2023 ins Leben gerufen wurde, um das Verständnis der Öffentlichkeit für die geänderten Rahmenbedingungen der Außen- und Sicherheitspolitik Irlands zu verbessern und die diesbezügliche Debatte anzuregen.⁴⁵ Das Forum fand über einen Zeitraum von vier Tagen an drei Standorten (Cork, Galway und Dublin) statt, wurde live gestreamt und bestand aus Debatten von Expert:innen und Praktiker:innen, an denen sich die Bürger:innen beteiligen konnten, auch über das Einreichen von Themen für die Debatte. Der Bericht der Vorsitzenden des Forums, Louise Richardson, gibt an, dass täglich circa 300 Personen vor Ort und 1200 Personen online teilgenommen hätten.⁴⁶

Resümee und Ausblick

Dieser Beitrag hat sich mit zwei Fragen zur Debatte über die Neutralität beschäftigt: warum eine politische Debatte dringend nötig ist und wie sie angelegt sein sollte, um informierte Entscheidungen hinsichtlich der Zukunft der österreichischen Neutralität zu ermöglichen. Er hat dargelegt, dass sich die Notwendigkeit einer Vitalisierung der Debatte aus dem Umstand ergibt, dass die politische Auseinandersetzung mit der Neutralität zusehends stagniert ist, während sich die Rahmenbedingungen der Neutralität im Äußeren und Inneren fundamental gewandelt haben. Eine revitalisierte Debatte sollte sich stärker auf Evidenz aus Wissenschaft und Praxis stützen, klarer zwischen verschiedenen Zugängen zur Neutralität unterscheiden, also fokussierter auf Neutralität als Instrument, Grundprinzip, Bezugspunkt oder Spannungspunkt eingehen, und bestrebt sein, jenseits von Praktiker:innen und Expert:innen auch die Bevölkerung zu erreichen.

Die Voraussetzungen, um in Österreich eine Debatte über die Neutralität in Gang zu bekommen, mögen derzeit eher ungünstig sein (siehe hierzu den einleitenden Beitrag dieses Bandes), doch ist es letztlich die Verantwortung der Politik und der Zivilgesellschaft, Themen auch und gerade unter solchen Umständen aufzugreifen. Der ehemalige Bundespräsident der Bundesrepublik Deutschland, Walter Scheel (FDP), hat diese Verantwortung auf den Punkt gebracht: »Es kann nicht die Aufgabe eines Politikers sein, die öffentliche Meinung abzuklopfen und dann das Populäre zu tun. Aufgabe des Politikers ist es, das Richtige zu tun und es populär zu machen«. Was nun das »Richtige« im Hinblick auf die Neutralität Österreichs ist, darüber gilt es zu debattieren. Die Reichweite und Geschwindigkeit der Ordnungs(um)bildung, in der sich die Weltpolitik gegenwärtig befindet, erlauben jedenfalls kein Zaudern und keine anhaltende De-Politisierung, sondern erfordern klares Denken, offenes Debattieren und entschlossenes Handeln.

Anmerkungen

- 1 Veit Dengler, »Der Denkfehler Neutralität,« *Kurier*, 24. März 2023, <https://kurier.at/meinung/gastkommentar/der-denkfehler-neutralitaet/402377379>; Heinz Gärtner, »Engagierte Neutralität – Glaubwürdig und Nützlich,« *Der Standard*, 13. März 2023, <https://www.derstandard.at/story/2000144314288/engagierte-neutralitaet-glaubwuerdig-und-nuetzlich>; Gabriele Matzner, »Warum wir neutral bleiben sollten,« *Wiener Zeitung*, 5. Juni 2023, <https://www.wienerzeitung.at/h/warum-wir-neutral-bleiben-sollten>; Martin Senn, »Ein Plädoyer für eine aktive Neutralitätspolitik,« *Der Standard*, 22. Mai 2023, <https://www.derstandard.at/story/2000135923345/ein-plaedoyer-fuer-eine-aktive-neutralitaetspolitik>. Siehe ebenfalls die zwei offenen Briefe »an den Bundespräsidenten, die Bundesregierung, den Nationalrat und die Bevölkerung Österreichs« unter <https://unseresicherheit.org>, sowie die Initiativen »Unsere Neutralität – unsere Sicherheit« unter <http://unsere-neutralitaet.at> und »Engagierte Neutralität« unter <https://engagiertneutral.at>.
- 2 Siehe hierzu Bundesrat. »Bericht zur Neutralität,« 93.098, 1993. https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1994/1_153_/de; Bundesrat. »Neutralitätspraxis der Schweiz – aktuelle Aspekte. Bericht der interdepartementalen Arbeitsgruppe vom 30. August 2000,« 2000. https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/bericht-neutralitaetspraxis-kosovo-2000_DE.pdf; Bundesrat. »Die Neutralität auf dem Prüfstand im Irak-Konflikt. Zusammenfassung der Neutralitätspraxis der Schweiz während des Irak-Konflikts in Erfüllung des Postulats Reimann (03.3066) und der Motion der SVP-Fraktion (03.3050),« 2005–2924, 2005, https://www.eda.admin.ch/dam/eda/de/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/neutralitaetspraxis-schweiz-irak-konflikt_DE.pdf; Bundesrat. »Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR, 11.04.2022,« 2022. <https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/73615.pdf>.
- 3 Heinz Brill, »Österreichs geopolitische Lage im Wandel: – Vom Trennraum zum Bindeglied,« *Zeitschrift für Politik* 46, Nr. 4 (1999): 441–449.
- 4 Siehe hierzu etwa David A. Lake, Lisa L. Martin und Thomas Risse, »Challenges to the Liberal Order: Reflections on International Organization,« *International Organization* 75, Nr. 2 (2021): 225–257, sowie die weitere Beiträge des Schwerpunkthefes in dieser Ausgabe der Zeitschrift.
- 5 John M. Owen, »Two Emerging International Orders? China and the United States,« *International Affairs* 97, Nr. 5 (2011): 1430, <https://doi.org/10.1093/ia/iib111>.
- 6 China und Russland vertreten ein Verständnis internationaler Ordnung, das durch zwei Logiken gekennzeichnet ist. Zum einen durch eine »neowestfälische Ordnungslogik«, die auf absoluter Souveränität sowie strenger Nichteinmischung in die innere Verfasstheit von Staaten beharrt und dementsprechend eine universelle Gültigkeit von Werten und Normen wie demokratischer Herrschaft oder Menschenrechten zurückweist. Gerade auch weil dieses neowestfälische Ordnungsmodell wirtschaftliche Unterstützung und Zusammenarbeit nicht an Bedingungen wie demokratische Reformen oder Einhaltung der Menschenrechte knüpft, gewinnt es für Staaten des globalen Südens, aber auch in Europa (siehe Ungarn) zune-

mend an Attraktivität. Zum anderen folgt das Ordnungsverständnis von China und Russland der Logik, dass die Herrschaft der Macht über der Herrschaft des Rechts steht. Ähnlich wie in der europäischen Staatenordnung des 19. Jahrhunderts wird in dieser Logik den Großmächten Handlungs- und Gestaltungsfreiheit eingeräumt, während kleinere Staaten sich ihrem Schicksal fügen müssen. Zur »neowestfälische Ordnungslogik« siehe David Rowe, »Die zwei Prinzipien der Weltordnung,« *Internationale Politik*, 28. Oktober 2024, <https://internationalepolitik.de/de/die-zwei-prinzipien-der-weltordnung>.

- 7 Siehe hierzu die Daten des Uppsala Conflict Data Programs unter <https://ucdp.uu.se/> sowie den Armed Conflict Survey des International Institute for Strategic Studies. Irene Mia, Hg., *Armed Conflict Survey* (London: International Institute for Strategic Studies, 2023), <https://doi.org/10.4324/9781003465379>.
- 8 In dieser Abbildung sind lediglich die expliziten, also tatsächlich eingelegten Vetos der fünf ständigen Mitglieder dokumentiert. Die Erwartung oder Androhung eines Vetos führt jedoch ebenfalls dazu, dass Beschlüsse im Sicherheitsrat nicht gefasst werden. Siehe hierzu Jess Gifkins, »Beyond the Veto: Roles in UN Security Council Decision-Making,« *Global Governance: A Review of Multilateralism and International Organizations* 27, Nr. 1 (2021): 1–24, <https://doi.org/10.1163/19426720-02701003>.
- 9 Generalversammlung der Vereinten Nationen, *The Path to Peace*, A/ES-11/L.11, 21. Februar 2025, <https://docs.un.org/en/A/ES-11/L.11>.
- 10 Generalversammlung der Vereinten Nationen, *Advancing a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine*, A/ES-11/L.10, 18. Februar 2025, <https://docs.un.org/en/A/ES-11/L.10>.
- 11 Siehe etwa Hans J. Morgenthau, »The Resurrection of Neutrality in Europe,« *American Political Science Review* 33, Nr. 3 (1939): 473–486, <https://doi.org/10.2307/1948801>.
- 12 Zur gegenwärtigen »Krise der Rüstungskontrolle« siehe auch das Schwerpunktheft von Simone Wisotzki und Ulrich Kühn in der Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung. Simone Wisotzki und Ulrich Kühn, »Crisis in Arms Control: An Introduction,« *Zeitschrift für Friedens- und Konfliktforschung* 10, Nr. 2 (2021): 183–194, <https://doi.org/10.1007/s42597-022-00074-8>.
- 13 So haben Finnland, Polen und die drei baltischen Staaten in Aussicht gestellt, dass sie die Anti-Personenminenkonvention (Ottawa Konvention) verlassen werden.
- 14 Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen räumt den Staaten im Fall eines bewaffneten Angriffs das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung ein.
- 15 Siehe Bob Deen, Dick Zandee und Adája Stoetman, »Uncharted and Uncomfortable in European Defence: The EU's Mutual Assistance Clause of Article 42(7),« *Clingendael Report*, 2022, <https://www.clingendael.org/sites/default/files/2022-01/uncharted-and-uncomfortable.pdf>; Sebastian Clapp und Anne Verhelst, *A Comparative Analysis of Article 5 Washington Treaty (NATO) and Article 42(7) TEU (EU)* (Brüssel: European Parliamentary Research Service, 2022), [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/739250/EPRS_ATA\(2022\)739250_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2022/739250/EPRS_ATA(2022)739250_EN.pdf).

- 16 Michael Schilchegger, »Die österreichische Neutralität nach Lissabon,« *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 66, Nr. 1 (2011): 16, <https://doi.org/10.1007/s00708-011-0082-6>. Theo Öhlinger, »Österreichs Neutralität in der Europäischen Union,« *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 73, Nr. 3 (2018): 628. Siehe hierzu Rat der Europäischen Union, Schlussfolgerungen des Vorsitzes vom 10. Juli 2009, 11225/2/09 REV 2.
- 17 Siehe hierzu Karen Devine, »Neutrality and the Development of the European Union's Common Security and Defence Policy: Compatible or Competing?« *Cooperation and Conflict* 46, Nr. 3 (2011): 352–356, <https://doi.org/10.1177/0010836711416958>; Hubert Isak, »GSVP und Irische Klausel: Neutrale Mitgliedstaaten – Lösung oder Problem?« *Sicherheit & Frieden* 36, Nr. 4 (2018): 186–190.
- 18 Bündnis- oder Allianzfreiheit meint, dass ein Staat sich keiner militärischen Allianz, wie etwa der NATO, anschließt. Der Status der Bündnisfreiheit sagt jedoch nichts darüber aus, wie sich der Staat im Fall eines Krieges zwischen anderen Staaten verhält, ob er sich also neutral erklärt oder nicht. Siehe hierzu den Beitrag von Stephan Wittich in diesem Band.
- 19 Gerhard Jandl, »Die gemeinsame europäische Verteidigung – was ist sie, und wenn ja, wie viele?« *Sicherheit & Frieden* 36, Nr. 4 (2018): 174, <https://doi.org/10.5771/0175-274X-2018-4-171>.
- 20 Die Petersberg-Aufgaben wurden 1992 auf dem Ministerrat der Westeuropäischen Union festgelegt und mit dem Vertrag von Amsterdam durch die EU übernommen. Durch den Vertrag von Lissabon wurden diese schließlich erweitert (»Petersberg Plus«).
- 21 Wie Andreas Müller hierzu anmerkt: »Aufgrund des Vorranges des Unionsrechts auch gegenüber Verfassungsrecht – sowie des Umstandes, dass die Neutralität kein Baugesetz der Bundesverfassung darstellt – würden die einschlägigen GASP/GSVP Regeln das BVG Neutralität im entsprechenden Umfang auch ohne Tätigwerden des Bundesverfassungsgesetzgers verdrängen. Die Schaffung von Art. 23f B-VG (nunmehr: Art. 23j B-VG) diene vor diesem Hintergrund vor allem der Rechtsklarheit, auch wenn die Textierung der Bestimmung in Hinblick auf die damit verfolgte Zielsetzung als unzureichend kritisiert wurde«. Andreas Müller, »Art. 23j B-VG,« in Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, hg. von Benjamin Kneihs und Georg Lienbacher (Wien: Verlag Österreich, 2021), 7.
- 22 Julia Schreiner, Neutralität nach »Schweizer Muster«? Österreichische Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität, 1955–1989 (Baden-Baden: Nomos, 2018), 16.
- 23 Siehe hierzu auch Laurent Goetschel, der zwischen realistischen und idealistischen Dimensionen der Neutralität unterscheidet. Laurent Goetschel, »Neutrality, a Really Dead Concept?« *Cooperation and Conflict* 34, Nr. 2 (1999): 115–139, <https://doi.org/10.1177/00108369921961807>.
- 24 Conor Gallagher, *Is Ireland Neutral? The Many Myths of Irish Neutrality* (Dublin: Gill Books, 2023).
- 25 Siehe zum Beispiel Michael Gehler, *Modellfall für Deutschland? Die Österreichlösung mit Staatsvertrag und Neutralität 1945–1955* (Innsbruck: StudienVerlag, 2015); 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). Die Formulierung des Neutralitätsgesetzes drückt ein instrumentelles Verständnis der Neutralität aus. Dieses hält in Artikel 1 fest, dass sich Österreich »[z]um Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes« neutral erklärt. Auch der Neutralitätsbericht des Schweizer Bundesrates aus dem Jahr 1993 lässt ein solches Verständnis erkennen: »Die Neutralität war [...] in der Geschichte unseres Landes nicht ein starres, ein für allemal fixiertes Institut. Vielmehr hat die Schweiz das Instrument der Neutralität immer wieder flexibel den internationalen Notwendigkeiten und den eigenen Interessen angepasst«. Bundesrat, »Bericht zur Neutralität«, 93.098, 6.

- 26 Goetschel, »Neutrality, a Really Dead Concept?« 120; Marco Jorio, Die Schweiz und ihre Neutralität: Eine 400-jährige Geschichte (Zürich: Hier und Jetzt, 2023).
- 27 So diente die Neutralität zur Eindämmung von Großmacht-Konflikten und damit zur Stabilisierung des europäischen Staatensystems. Wie Maartje Abbenhuis hierzu festhält: »occasional neutrality did not imply a lack of involvement, interest or the right to have a say. Rather, the use of neutrality by the great powers was an active means of stabilising and sustaining what was in the best interest of the nation that adopted it, but also had benefits for the wider international environment«. Maartje Abbenhuis, *An Age of Neutrals: Great Power Politics, 1815–1914* (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), 44.
- 28 Goetschel, »Neutrality, a Really Dead Concept?« 120.
- 29 Rosa Sara Groen, »The Policy of Attraction. Comparing Three Cities on Their Policy toward International and Nongovernmental Organizations: The Hague, Geneva and Vienna«, *Urban Research & Practice* 9, Nr. 3 (2016): 250–274, <https://doi.org/10.1080/17535069.2016.1174291>.
- 30 Jacob Eriksson, »Mediation by Small States: Norway and Sweden in the Israeli–Palestinian Conflict«, in *Handbook on the Politics of Small States*, hg. von Godfrey Baldacchino und Anders Wivel (Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2020), 209–210, <https://doi.org/10.4337/9781788112932.00021>; Marieke Kleiboer, »Understanding Success and Failure of International Mediation«, *Journal of Conflict Resolution* 40, Nr. 2 (1996): 368–371, <https://doi.org/10.1177/0022002796040002007>.
- 31 James J. A. Mason und David Lanz, »Switzerland's Experiences in Peace Mediation«, in *Global Networks of Mediation: Prospects and Avenues for Finland as a Peacemaker*, hg. von Touko Piiparinen und Ville Brummer (Helsinki: Finnish Institute of International Affairs, 2012), 75.
- 32 Die Forschung zu internationaler Mediation hat zudem nachgewiesen, dass auch *biased mediation* erfolgreich sein kann. Ein Beispiel hierfür ist der Oslo-Friedensprozess: »Norway's close relationship with Israel made it easier for Israel to accept Norway as a mediator rather than Sweden which has traditionally taken a more critical view towards Israel's policy against the Palestinians«. Marko Lehti und Jenny Saarinen, »Mediating Asymmetric Conflicts: A Survey on Nordic Studies on Peace-making«, in *Nordic Approaches to Peace Mediation: Research, Practices and Policies*, hg. von Marko Lehti (Tampere: Tampere Peace Research Institute, 2014), 52–53.

- 33 Nina Silove, »Beyond the Buzzword: The Three Meanings of ›Grand Strategy‹«, *Security Studies* 27, Nr. 1 (2018): 39–43, <https://doi.org/10.1080/09636412.2017.1360073>.
- 34 Der Begriff der (politischen) Ideologie wird häufig negativ oder abwertend verwendet und verstanden. Im Rahmen dieses Beitrags ist er hingegen analytisch im Sinn eines Gedanken- oder Ideengebäudes zu verstehen, das politische Phänomene einordnet, bewertet und politische Handlungen vorgibt. Zu politischen Ideologien siehe im Detail Michael Freeden und Marc Stears, Hg., *The Oxford Handbook of Political Ideologies* (Oxford: Oxford University Press, 2013).
- 35 So bezeichnete die damalige Präsidentin des Nationalrats Doris Bures (SPÖ) die Neutralität anlässlich des 60-Jahres Jubiläums des Neutralitätsgesetzes im Oktober 2015 als »unersetzbare[n] Teil der Identität Österreichs«. Im März 2023 betonte die damalige Europaministerin Karoline Edtstadler (ÖVP) in einem Interview: »Die Neutralität ist identitätsstiftend für Österreich, das war so, und das wird so sein«. Parlament Österreich, »Bures: Neutralität ist unersetzbarer Teil der Identität Österreichs«, *Parlamentskorrespondenz*, Nr. 1113, 2015, https://www.parlament.gv.at/aktuelles/pk/jahr_2015/pk1113/. ORF, »Edtstadler: Österreichs Neutralität ›identitätsstiftend‹«, *ORF.at*, 21. Februar 2023, <https://orf.at/stories/3306056/>.
- 36 Michael Gehler, *Finis Neutralität? Historische und politische Aspekte im europäischen Vergleich: Irland, Finnland, Schweden, Schweiz und Österreich*, Discussion Paper C92 (Bonn: Zentrum für Europäische Integrationsforschung, 2001), 27, 97; Rudolf De Cillia und Ruth Wodak, Hg., *Gedenken im »Gedankenjahr«: Zur diskursiven Konstruktion österreichischer Identitäten im Jubiläumsjahr 2005* (Innsbruck: StudienVerlag, 2009); András Kovács und Ruth Wodak, Hg., *NATO, Neutrality and National Identity: The Case of Austria and Hungary* (Wien: Böhlau Verlag, 2003).
- 37 Barbara Coudenhove-Kalergi, »Warum ist die Neutralität in Österreich so populär?« *Der Standard*, 30. März 2023, <https://www.derstandard.at/story/2000145031328/warum-ist-die-neutralitaet-in-oesterreich-so-populaer>.
- 38 Ich danke Miloš Vec und Elisabeth Röhrlich für den Hinweis auf diesen Punkt.
- 39 Dmitry Chernobrov, »Ontological Security and Public (Mis)Recognition of International Crises: Uncertainty, Political Imagining, and the Self«, *Political Psychology* 37, Nr. 5 (2016): 581–596, <https://doi.org/10.1111/pops.12334>.
- 40 Heidi Hein-Kirchner, »Deutsche Mythen und ihre Wirkung«, *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Nr. 13–14 (2013): 34.
- 41 Die Presse, »Grüne: ›Sind Trittbrettfahrer in europäischen Sicherheitspolitik‹«, *Die Presse*, 18. Mai 2022, <https://www.diepresse.com/6141054/gruene-sind-trittbrettfahrer-in-europaeischen-sicherheitspolitik>.
- 42 Clara Cramer und Ulrike Franke, »The Incomplete European Defence Union«, in *Ambiguous Alliance: Neutrality, Opt-Outs, and European Defence*, hg. von Clara Sophie Cramer und Ulrike Franke (Brüssel: European Council on Foreign Relations, 2021), 40–49, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Ambiguous-alliance-Neutrality-opt-outs-and-European-defence.pdf>.
- 43 Michael X. Delli Carpini und Scott Keeter, *What Americans Know about Politics and Why It Matters* (New Haven: Yale University Press, 1996).

- 44 Siehe hierzu auch die Expert:innen-Befragung des Austrian Institute for European and Security Policy, AIES. Christoph Schwarz und Adam Urosevic, Österreichs Neutralität: Rolle und Optionen in einer sich verändernden Weltordnung (Wien: Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2023), <https://www.aies.at/download/2023/AIES-Studie-Neutralitaet.pdf>.
- 45 Siehe hierzu die Webpage des Consultative Forum unter <https://www.gov.ie/en/campaigns/e2a6b-consultative-forum-on-international-security-policy/>.
- 46 Louise Richardson, »Consultative Forum on International Security Policy: Report to an Tánaiste,« Gov.ie, 2023, <https://www.gov.ie/en/publication/36bd1-consultative-forum-chairs-report/>.

Die Einstellungen der Österreicher:innen zur Neutralität

Anna Saischek & Anna Stock

Einleitung

Wissenschaftliche Analysen, publizistische Kommentare und politische Aussagen zur österreichischen Neutralität kommen häufig auf die Einstellung der Bevölkerung zu sprechen. Vor allem betonen sie den starken Rückhalt, welchen die Neutralität in der Bevölkerung genießt, und den Einfluss, den dieser Rückhalt auf den Umgang mit der Neutralität ausübt. Es ist daher umso überraschender, dass sich die Forschung bislang noch nicht allzu intensiv mit den Einstellungen der Bevölkerung zur Neutralität auseinandergesetzt hat. Zwar liegen viele Studien vor, welche das Ausmaß des Zuspruchs erheben und auch im Zeitverlauf nachverfolgen¹, die Zahl an Studien, die ein differenzierteres Bild der öffentlichen Einstellungen zeichnen, ist jedoch nach wie vor überschaubar².

Der vorliegende Beitrag verfolgt daher das Ziel, die Einstellungen der österreichischen Bevölkerung zur Neutralität zu untersuchen und herauszuarbeiten, inwiefern sich bei diesen Einstellungen Unterschiede innerhalb der Bevölkerung erkennen lassen. Hierzu greift der Beitrag auf die Daten des Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3) zurück. AFP3 ist ein Umfrageprojekt der Universität Innsbruck in Kooperation mit dem Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, in dem jährlich 3000 österreichische Staatsbürger:innen ab 18 Jahren über eine Quotenstichprobe ausgewählt und mittels eines computergestützten Fragebogens (Computer-Assisted Web Interview, CAWI) zu ihren Einstellungen im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik befragt werden.³ Der vorliegende Beitrag verwendet die Daten der zweiten Befragungswelle, die von Mitte Juni bis Ende Juli 2024 durchgeführt wurde.⁴ Neben Fragen, die sich mit den Einstellungen der Bevölkerung zur Neutralität beschäftigen, beinhalten die Wellen des AFP3 auch Fragen zum demographischen und sozio-ökonomischen Hintergrund sowie zur Selbstverortung der Befragten auf dem politischen Spektrum (links, Mitte, rechts).

Der Beitrag nutzt diese Daten, um zu untersuchen, ob sich bei den Einstellungen zur Neutralität Unterschiede auf Basis der Variablen Alter und politische Positionierung (Links, Mitte, Rechts) ergeben. Diese beiden Variablen sind relevant, um absehen zu können, ob es einen gesellschaftlichen und damit politischen Spielraum für eine Weiterent-

wicklung der Neutralität angesichts der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts gibt. Sollten sich keine Unterschiede auf Basis des Alters und der politischen Position erkennen lassen, wäre dieser Spielraum wohl sehr gering.

Bei der Analyse der Einstellungen orientiert sich der Beitrag an drei Fragen. Die erste und grundlegende Frage ist, welche Bedeutung die Österreicher:innen der Neutralität zuschreiben. Der Beitrag kommt dabei zu dem Befund, dass sie der Neutralität als Merkmal der staatlichen Identität Österreichs die größte Bedeutung zumessen, gefolgt von ihrer Bedeutung für die Anziehung internationaler Organisationen und für die Stabilisierung des Umfelds. Der Schutzfunktion der Neutralität wird hingegen eine geringere Bedeutung zugeschrieben. Die zweite Frage ist, wie die Österreicher:innen das Verhältnis zwischen Neutralität und europäischer Solidarität im Bereich der Verteidigung wahrnehmen. Hierbei zeigt sich ein Ungleichgewicht zwischen einer hohen Solidaritäts-Erwartung im Fall eines Angriffs auf Österreich und einer vergleichsweise geringen Solidaritäts-Bereitschaft im Fall eines Angriffs auf einen anderen Staat der Europäischen Union (EU). Vor allem ist die Bereitschaft zu militärischen Formen der Solidarität (durch kämpfende oder unterstützende Truppen) sehr gering. Die dritte und letzte Frage ist schließlich, wie die Zukunft der Neutralität aus Sicht der Österreicher:innen aussehen soll. Hier zeigt sich eine klare Präferenz für das Beibehalten der Neutralität in ihrer gegenwärtigen Form. Die Rückkehr zu einer umfassenden, integralen Neutralität ist (mit Abstand) die zweitstärkste Präferenz. Am wenigsten Unterstützung findet eine Abkehr von der Neutralität. Über die drei Fragen hinweg zeigen sich Unterschiede zwischen den Altersgruppen der über 50-Jährigen und unter 50-Jährigen sowie Unterschiede zwischen Personen, die sich auf dem politischen Spektrum rechts, links oder in der Mitte verorten.

Der Beitrag entwickelt sich entlang der drei genannten Fragen. Zunächst behandelt er, welche Bedeutung die Bevölkerung der Neutralität zuschreibt. Danach beschäftigt sich der Beitrag mit der Solidaritäts-Erwartung und -Bereitschaft der Bevölkerung und geht schließlich auf ihre Einstellungen zur Zukunft der Neutralität ein. Im letzten Abschnitt weist der Beitrag noch auf Aspekte und offene Fragen hin, mit denen sich weiterführende (Umfrage-)Forschung zur österreichischen Neutralität auseinandersetzen sollte.

Die Bedeutung der Neutralität

Um zu untersuchen, welche Bedeutung die Bevölkerung der Neutralität zuschreibt, erhebt die AFP3-Befragung die Zustimmung zu sieben Aussagen (siehe Abbildung 1). Diese Aussagen beziehen sich auf vier Arten einer Bedeutung der Neutralität: i) als Identitätsmerkmal des Staates (»Die Neutralität ist Teil der staatlichen Identität Österreichs.«), ii) als Instrument zur Steigerung der Standortattraktivität (»Die Neutralität macht Österreich zu einem attraktiven Standort für internationale Organisationen.«), iii) als Instrument zur Stabilisierung des Umfelds (»Die Neutralität ermöglicht es Österreich, in Konflikten zu vermitteln.« »Österreichs Neutralität trägt zu Frieden und Sicherheit in Europa bei.« »Österreichs Neutralität trägt zu Frieden und Sicherheit in der Welt bei.«) und schließlich iv) als Instrument zum Schutz des Staates (»Die Neutralität bewahrt Ös-

terreich davor, in Kriege verwickelt zu werden.« »Die Neutralität schützt Österreich vor Angriffen anderer Staaten.«).

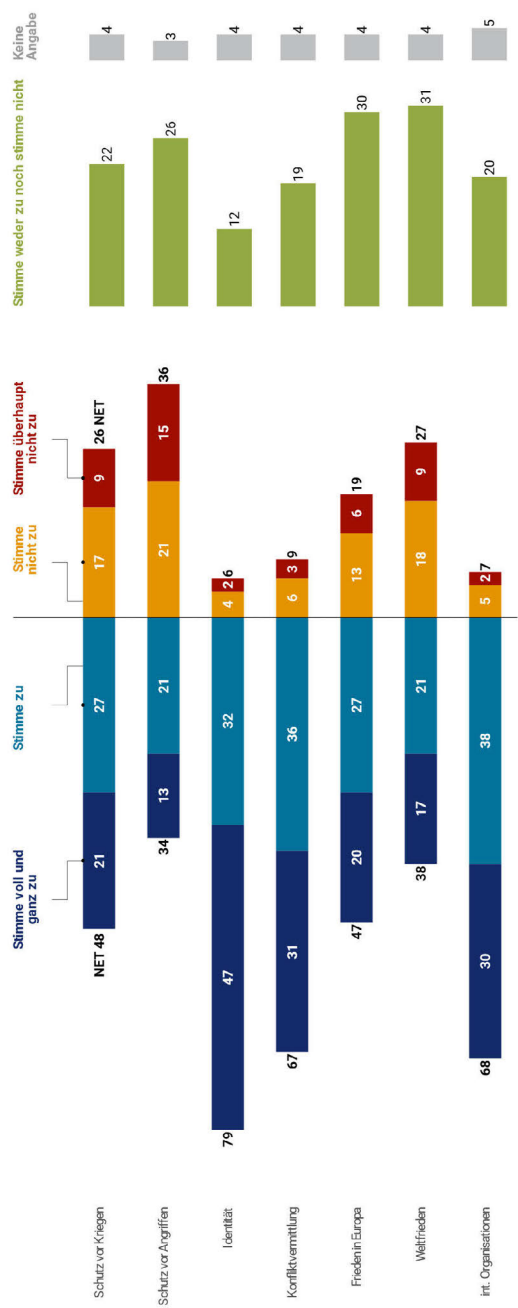
Es zeigt sich, dass die Befragten der Neutralität einen durchwegs hohen Stellenwert einräumen, wobei sich doch deutliche Unterschiede zwischen den Arten der Bedeutung feststellen lassen, wie in Abbildung 1 erkennbar ist. Die Befragten stimmen insgesamt der Rolle der Neutralität als Identitätsmerkmal am stärksten zu (78,4 %), gefolgt von der Erhöhung der Attraktivität Österreichs als Standort für internationale Organisationen (68,4 %). Weniger Bedeutung messen die Befragten der Neutralität als Instrument zur Stabilisierung des internationalen Umfelds bei, wo vor allem der Stellenwert der Neutralität bei der Vermittlung in Konflikten (67,6 %) Zustimmung findet. Ihr Beitrag zum Frieden in Europa (47,1 %) und in der Welt (38 %) wird allerdings als weniger wichtig eingeschätzt.

Bei der Schutzfunktion der Neutralität ergibt sich schließlich ein gemischtes Bild: Zwar ist die Zustimmung zur Bedeutung der Neutralität als Schutz vor der Verwicklung in Kriege anderer Staaten mit 48,2 % immer noch groß. Die Zustimmung zur Bedeutung der Neutralität als Schutz vor Angriffen anderer Staaten ist mit 34,6 % hingegen deutlich geringer und somit jene Bedeutung der Neutralität, die am wenigsten Zustimmung der Österreicher:innen erhält.⁵ Die Erwartung, dass die Neutralität vor Aggression schützt, ist demnach – und entgegen häufiger Warnungen von Wissenschaftler:innen, Publizist:innen und Politiker:innen⁶ – bei weitem keine Mehrheitsposition.

Betrachtet man nun zunächst die Bedeutung der Neutralität als Identitätsmerkmal des Staates im Detail (siehe Abbildung 2), so lässt sich feststellen, dass es bei der Variable politische Selbsteinschätzung der Befragten keine nennenswerten Unterschiede in der Zustimmung zu dieser Art der Bedeutung gibt. Eine interessante Varianz zeigt sich jedoch beim Alter der Befragten: Je älter die Befragten sind, desto stärker ist die Zustimmung zur Bedeutung der Neutralität als Identitätsmerkmal. Bei den über 50-Jährigen sind es im Durchschnitt noch 87,3 %, welche die Neutralität als Identitätsmerkmal wahrnehmen, während dieser Wert bei den unter 50-Jährigen auf 67,5 % sinkt. Von allen Altersgruppen hat jene der 18- bis 29-Jährigen den niedrigsten, wenngleich immer noch beachtlichen, Zustimmungswert von 62 %.

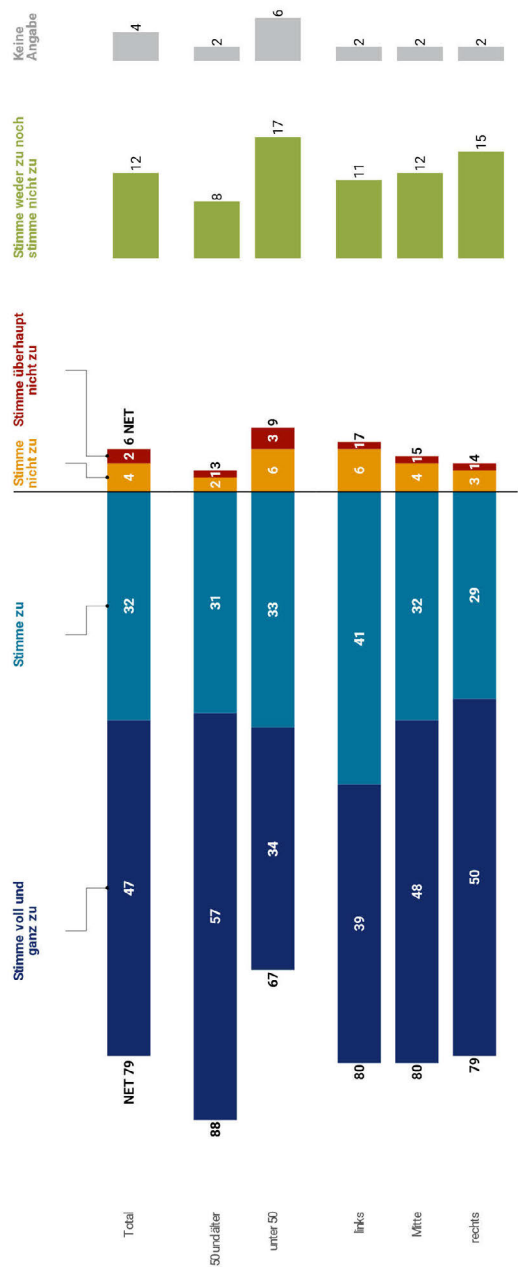
Ein ähnliches Bild ergibt sich bei der Bedeutung der österreichischen Neutralität als Anziehungskraft für internationale Organisationen (siehe hierzu auch den Beitrag von Sarah Knoll und Elisabeth Röhrlich in diesem Band) und als Instrument zur Stabilisierung des internationalen Umfelds. Bei den über 50-Jährigen stimmt eine deutliche Mehrheit (75,1 %) der Aussage zu, dass die Neutralität wesentlich zur Attraktivität Österreichs als Amtssitzland beiträgt, während die Zustimmung bei den unter 50-Jährigen mit 59,7 % doch eindeutig niedriger ausfällt, wenngleich sie immer noch auf einem sehr hohen Niveau ist. Am niedrigsten ist die Zustimmung mit 57,6 % wieder bei der jüngsten Altersgruppe der 18- bis 29-Jährigen. Außerdem zeigt sich, dass Personen, die sich auf dem politischen Spektrum links verorten, etwas häufiger von der Anziehungskraft der Neutralität überzeugt sind (73,1 %) als Personen, die sich politisch in der Mitte (70,1 %) oder rechts (65,8 %) einordnen.

Abbildung 1: Übersicht der Bedeutungszuschreibungen



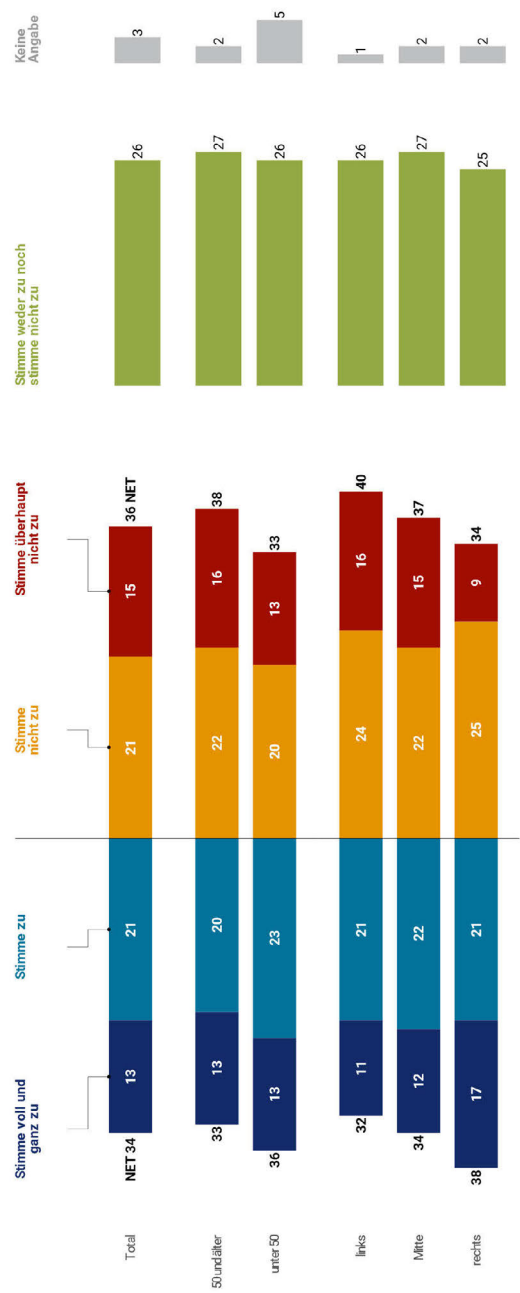
Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 2: Bedeutung der Neutralität als Identitätsmerkmal



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 3: Bedeutung der Neutralität als Schutz vor Angriffen



Quelle: Eigene Darstellung

Auch bei den drei Fragen, die sich auf die Bedeutung der Neutralität für die Stabilisierung des Umfelds beziehen, zeigt sich der Unterschied zwischen den Altersgruppen. Je älter die Befragten sind, desto höher ist die Zustimmung zur Aussage, dass die Neutralität es Österreich ermöglicht, in Konflikten zu vermitteln. Während die Zustimmung bei den über 50-Jährigen noch bei 78,9 % liegt, ist sie bei den unter 50-Jährigen mit 53,2 % deutlich geringer. Besonders eindeutig wird dieser Altersunterschied bei der jüngsten Gruppe der Befragten, den 18- bis 29-Jährigen, bei denen die Zustimmung mit 45,6 % am geringsten ausfällt.⁷

Im Gegensatz dazu sind die Unterschiede zwischen den Altersgruppen bei der Bedeutung der Neutralität für den Schutz Österreichs weniger stark ausgeprägt. Sowohl bei der Aussage, dass die Neutralität vor einer Verwicklung in Kriege schützt, als auch bei der Aussage, dass sie vor Angriffen anderer Staaten schützt, sind die Werte der über 50-Jährigen und der unter 50-Jährigen ähnlich (siehe Abbildung 3).⁸ Unterschiede zeigen sich hierbei eher auf Basis der politischen Positionierung: 38,7 % der Personen, die sich auf dem politischen Spektrum rechts der Mitte verorten, denken, dass die Neutralität vor Angriffen schützt. Bei Personen, die sich in der Mitte verorten, sind es 34,6 % und bei Personen, die sich links verorten, schließlich 32,3 %. Diese Tendenz kann man noch deutlicher bei der Aussage beobachten, dass die Neutralität Österreich vor einer Verwicklung in Kriege schützt. Hier liegt die Zustimmung der Befragten, die sich politisch rechts einordnen, bei 51,6 %, während sie für Personen, die sich selbst eher als links der Mitte beschreiben, 41,3 % beträgt. Personen, die sich politisch in der Mitte sehen, liegen mit einem Zustimmungswert von 48,7 % dazwischen.

Neutralität und Solidarität

Die zweite Frage, mit der sich dieser Beitrag beschäftigt, ist jene nach der Einstellung der Befragten zur europäischen Solidarität im Bereich der Verteidigung. Die Verpflichtung zum wechselseitigen Beistand ist in Artikel 42 Absatz 7 und Artikel 222 des Vertrags von Lissabon festgelegt. Während sich Artikel 222 auf Terroranschläge, Naturkatastrophen und menschengemachte Katastrophen bezieht, beinhaltet Art. 42 Abs. 7 die Verpflichtung zur Solidarität »[i]m Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats.« Die Formulierung, dass die Staaten der Europäischen Union einem angegriffenen Mitgliedstaat »alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung« schulden, impliziert, dass die Mitgliedstaaten nicht nur Bekundungen der Unterstützung, sondern tatsächliche Hilfe leisten müssen. Jedoch beinhaltet derselbe Absatz auch die sogenannte »Irische Klausel«, die hervorhebt, dass die gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GASP) »den besonderen Charakter [...] bestimmter Mitgliedstaaten« nicht berühren darf. Neutrale Staaten müssen sich demnach nicht an Maßnahmen beteiligen, die sie als Widerspruch zu ihrer Neutralität sehen – sie werden dadurch aber nicht vom Solidaritätsprinzip der EU entbunden (siehe hierzu die Beiträge von Andreas Müller und Ralph Janik in diesem Band).

Anlässlich der Umsetzung des Vertrags von Lissabon und der daraus resultierenden Neuregelung von Artikel 23j B-VG im Jahr 2010 wurde vom österreichischen Nationalrat explizit festgehalten, dass Österreich »auch in Zukunft selbst darüber entscheiden [kön-

ne], ob sowie auf welche Weise Unterstützung geleistet« werde.⁹ Dies bedeutet: Welchen Beistand Österreich im Fall eines bewaffneten Angriffs auf einen anderen EU-Staat leistet, bleibt eine politische Frage und politische Entscheidung, bei der auch die Einstellung der Bevölkerung einen relevanten Faktor darstellen wird.

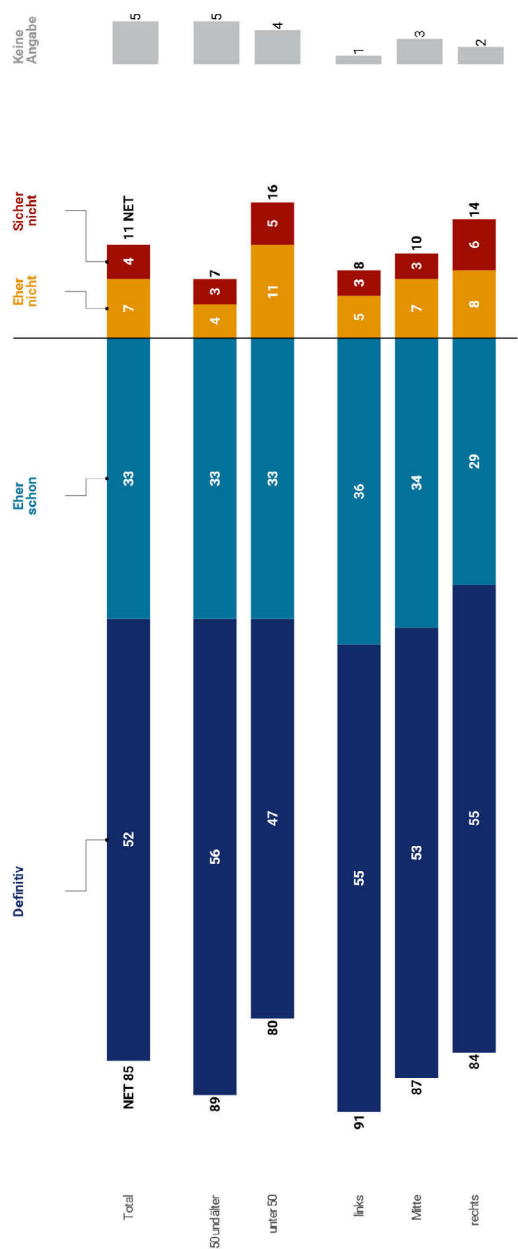
In der AFP3-Befragung wurden die Einstellungen der Österreicher:innen zur europäischen Solidarität im Bereich der gemeinsamen Verteidigung durch zwei Fragen erhoben. Eine erste Frage adressiert die *Erwartung von Solidarität*, also von militärischem Beistand durch andere EU-Staaten im Fall eines Angriffs auf Österreich (»Wenn Österreich militärisch angegriffen wird, sollten andere Mitgliedstaaten der EU Österreich militärisch unterstützen?«). Eine zweite Frage geht auf die *Bereitschaft zur Solidarität* mit anderen EU-Staaten ein, die Opfer einer militärischen Aggression werden (»Wie sollte sich Österreich im Fall eines bewaffneten Angriffs auf einen anderen EU-Staat verhalten?«).

Bei der Frage zur Solidaritäts-Erwartung wurden die Befragten mit einem knappen Text zunächst darüber informiert, dass es durch den Vertrag von Lissabon eine Pflicht zum Beistand im Fall eines Angriffs gibt.¹⁰ Bei der Frage zur Solidaritätsbereitschaft erhielten die Befragten ebenfalls eine kurze Textpassage, in der sie darüber aufgeklärt wurden, dass Österreich durch »den Artikel 23j seines Bundes-Verfassungsgesetzes weitreichende Möglichkeiten zur Teilnahme in einem europäischen Beistandsfall, inklusive des Einsatzes militärischer Mittel«, hätte.¹¹ Den Befragten wurde dabei ein Spektrum an Optionen angeboten, das von einem Minimum an Solidarität bis hin zu einer militärischen Solidarität im Sinne einer Entsendung von Kampftruppen reicht.

Wie in Abbildung 4 zu sehen ist, erwartet sich eine große Mehrheit der Österreicher:innen (84,7 %) im Fall eines Angriffs auf Österreich militärische Unterstützung durch andere Staaten der Europäischen Union. Die Bereitschaft, im Fall eines Angriffs auf einen anderen EU-Staat Beistand zu leisten, ist hingegen deutlich geringer, wie in Abbildung 5 erkennbar ist. Die Mehrheit der Befragten präferiert humanitäre Hilfe (68,7 %) oder ein absolutes Minimum an Hilfeleistung (57,4 %), während die Hilfe mit unterstützenden Truppen (wie ABC-Abwehr oder Pionieren) immerhin 39,5 % Zustimmung erhält. Eine Beteiligung mit kämpfenden Truppen ist in der österreichischen Bevölkerung hingegen unpopulär: Nur 19,7 % der Befragten sprachen sich für diese aus, 68,4 % dagegen.

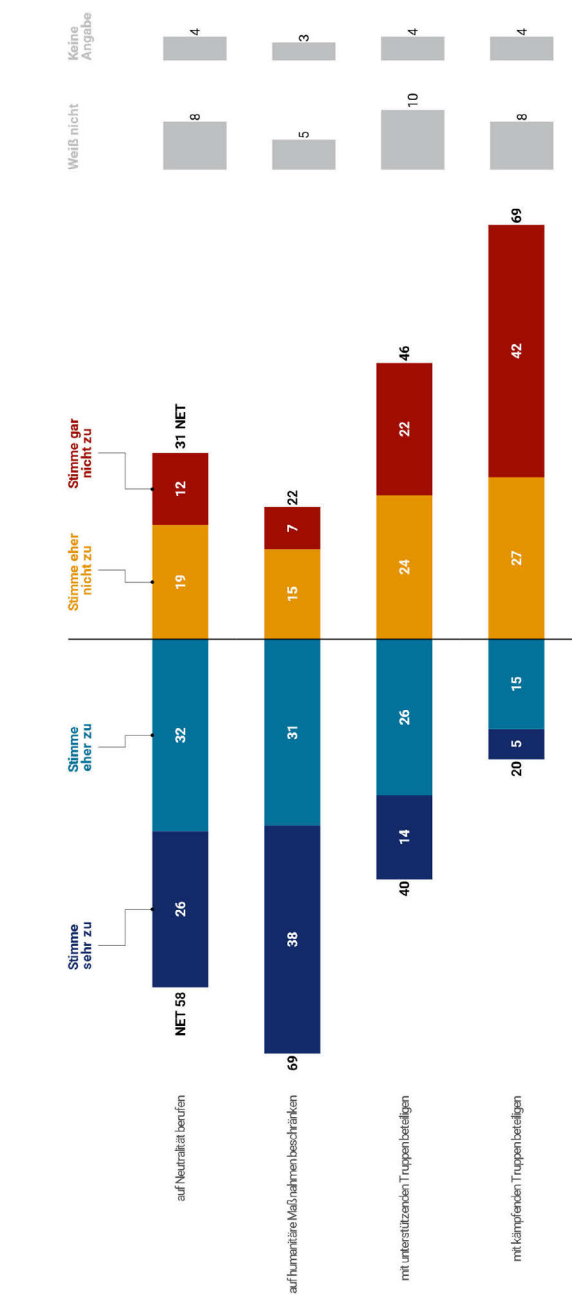
Was die Gründe für dieses Ungleichgewicht zwischen Solidaritäts-Erwartung und Solidaritäts-Bereitschaft sind, lässt sich aus den AFP3-Daten jedoch nicht ableiten. Die geringe Bereitschaft könnte an einer oftmals unterstellten *free-rider* Mentalität¹² liegen, also einem mangelnden Willen zur Solidarität. Sie könnte aber ebenso von der Einschätzung getragen sein, dass Österreich nicht über ausreichende *Fähigkeiten*, vor allem militärische Fähigkeiten, zu solidarischem Handeln verfügt. In Summe ist dieses Ergebnis jedoch nicht überraschend: Die Notwendigkeit und Möglichkeiten solidarischen Handelns waren in Österreich lange Zeit nicht Gegenstand der öffentlichen Debatte. Dementsprechend unvorbereitet scheinen die Österreicher:innen auf Fragen der Solidarität, vor allem im Bereich der militärischen Gewaltanwendung, zu sein.

Abbildung 4: Erwartung von Solidarität



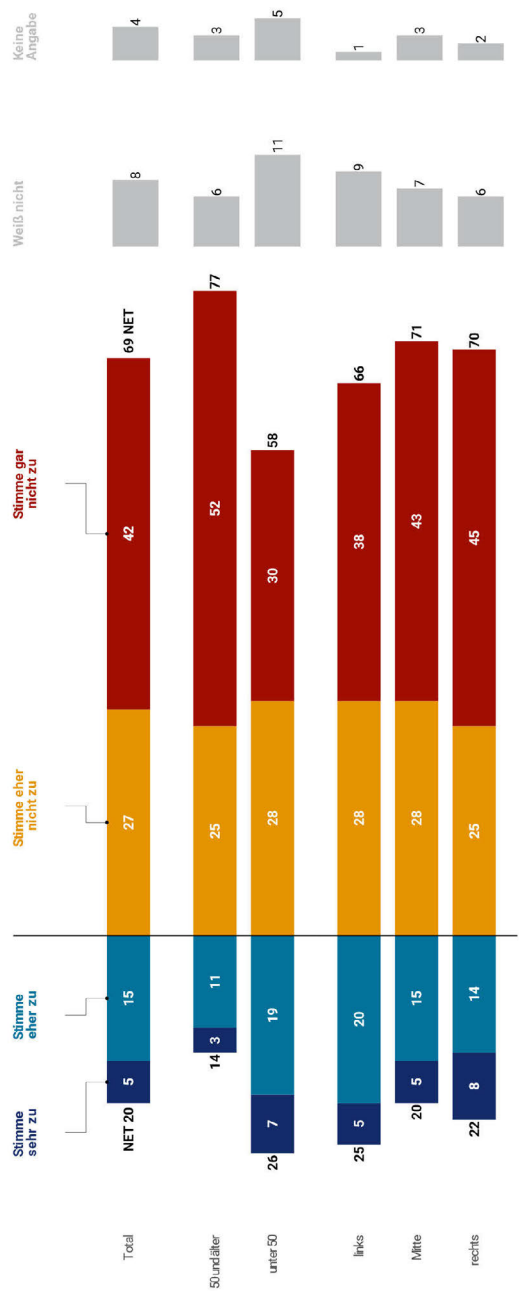
Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 5: Bereitschaft zur Solidarität



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 6: Zustimmung zur Beteiligung mit kämpfenden Truppen



Quelle: Eigene Darstellung

Bei der *Erwartung der Solidarität* im Falle eines militärischen Angriffs auf Österreich zeigen sich zunächst wieder altersbezogene Unterschiede (siehe Abbildung 4). Je jünger die Befragten sind, desto weniger stark ausgeprägt ist ihre Solidaritäts-Erwartung. Außerdem lassen sich wieder Differenzen zwischen Personen erkennen, die sich auf dem politischen Spektrum rechts, links oder in der Mitte verorten: Während sich 91 % der Personen, die sich selbst links der Mitte einordnen, militärischen Beistand von anderen erwarten, ist die Solidaritäts-Erwartung bei Personen, die sich selbst rechts positionieren, mit 83,8 % geringer.

Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang auch, dass selbst Personen, welche der EU mit Skepsis begegnen, im Notfall militärische Solidarität ihrer Mitgliedstaaten erwarten würden. 82,4 % der Personen, die im Rahmen der AFP3-Befragung angaben, ein geringeres Vertrauen in die Europäische Union zu haben¹³, würden sich im Fall eines Angriffs militärische Unterstützung ihrer Mitgliedstaaten erwarten.

Bei der *Bereitschaft zur Solidarität* lassen sich ebenfalls Unterschiede zwischen den Altersgruppen erkennen. Während der prozentuale Unterschied bei der Bereitschaft zur Solidarität mittels unterstützender Truppen zwischen den Befragten unter 50 Jahren und den Befragten über 50 Jahren gering ist¹⁴, zeigt sich eine deutlichere Schere bei der Unterstützung mittels kämpfender Truppen (siehe Abbildung 6): 26,5 % der Befragten unter 50 Jahren stimmen dieser zu. Bei den Befragten über 50 Jahren waren dies lediglich 14,3 %. Die Gruppe der über 50-Jährigen lässt hingegen eine höhere Bereitschaft zur humanitären oder minimalen Unterstützung erkennen: 77,7 % der über 50-Jährigen befürworten Solidarität durch humanitäre Hilfe, während dies nur 57,4 % der unter 50-Jährigen tun. Bei der Leistung eines absoluten Minimums an Unterstützung lag die Zustimmung der über 50-Jährigen bei 65,5 % und jene der unter 50-Jährigen bei 46,9 %.

Derselbe Trend zeichnet sich auch bei der politischen Positionierung der Befragten ab. Über alle vier Optionen der Solidarität hinweg weisen Personen, die sich rechts der Mitte einordnen, geringere Zustimmungswerte auf als Personen links der Mitte und präferieren die Leistung von humanitärer Hilfe¹⁵ oder nur eines Minimums an Unterstützung¹⁶. Im Gegensatz dazu bekennen sich Personen links der Mitte des politischen Spektrums deutlicher als jene rechts zur Solidarität durch unterstützende Truppen¹⁷.

Die Zukunft der Neutralität

Die dritte Frage dieses Beitrags ist jene nach den Einstellungen zur Zukunft der Neutralität. Um diese zu untersuchen, wurde den Befragten die Frage gestellt, wie ihrer Meinung nach die Zukunft der Neutralität aussehen soll. Danach wurden den Befragten vier Entwicklungsszenarien angeboten: i) Beibehaltung der Neutralität in ihrer gegenwärtigen Form, ii) Rückkehr zu einer umfassenden Form der Neutralität, iii) Ende der Neutralität ohne Beitritt zur Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) und iv) Ende der Neutralität mit NATO-Beitritt. Das erste Szenario wurde mittels der Information präzisiert, dass die gegenwärtige Form der Neutralität durch »Solidarität mit der EU in Außen- und Sicherheitspolitik« gekennzeichnet ist. Das zweite Szenario einer umfassenden Neutralität wurde durch den Zusatz konkretisiert, dass

diese durch »keine Solidarität mit der EU in außen- und sicherheitspolitischen Fragen« charakterisiert wäre.¹⁸

Wie in Abbildung 7 zu erkennen ist, sieht eine Mehrheit (56,8 %) der Bevölkerung die Fortsetzung des Status quo als Zukunft der Neutralität. Die Rückkehr zu einer umfassenden Form der Neutralität, also keine Solidarität mit der EU in außen- und sicherheitspolitischen Fragen, findet mit 33,1 % Zustimmung bereits deutlich weniger Anklang. Das Aufgeben der Neutralität scheint hingegen für den Großteil der Österreicher:innen keine Option darzustellen. Die Zustimmung zu einem Ende der Neutralität und einem NATO-Beitritt beläuft sich auf 11 % und lediglich 7,8 % billigen das Ende der Neutralität ohne NATO-Beitritt. Dementsprechend höher sind hier die Ablehnungswerte.¹⁹

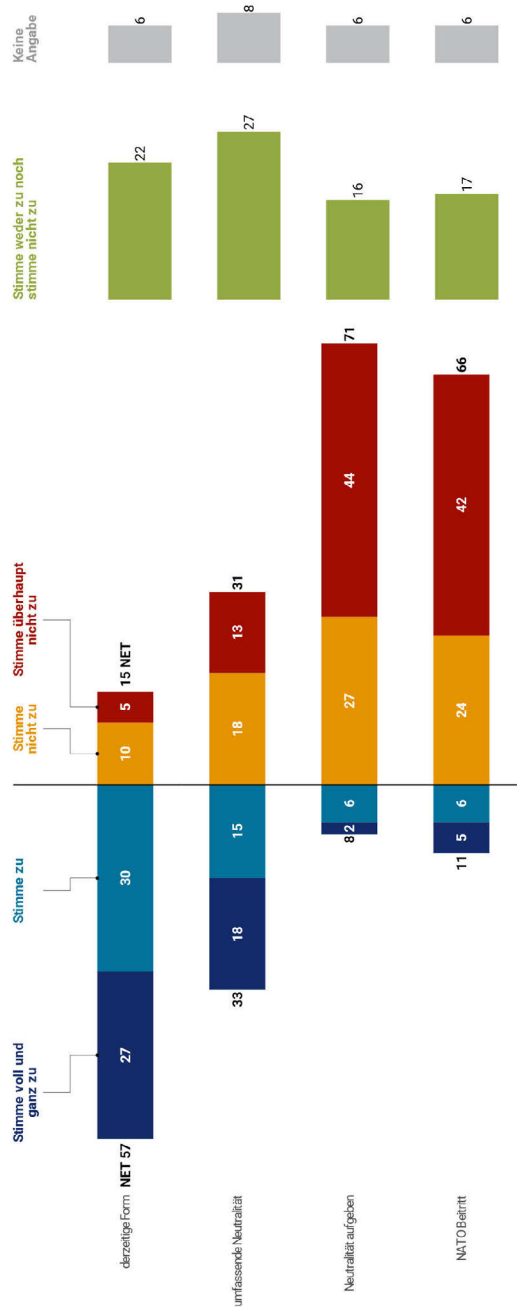
Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass die Befragten trotz des Festhaltens an der Neutralität keine ausgeprägte Skepsis gegenüber der NATO zu haben scheinen, wie in anderen Teilen der AFP3-Befragung zu erkennen ist. Bei der Frage nach dem Vertrauen in Organisationen rangiert die NATO mit 38 % auf dem Niveau der Vereinten Nationen (39 %) und sogar über dem der EU (34,6 %).²⁰ Bei der Frage wie wichtig eine Organisation für Österreich ist, sind immerhin 49,8 % der Befragten der Ansicht, dass die NATO wichtig sei, wenn auch deutlich weniger als im Fall der EU (67,5 %) und der Vereinten Nationen (59,8 %).²¹

Bei den Einstellungen zur Zukunft der Neutralität zeigen sich einmal mehr Unterschiede zwischen den Altersgruppen. Bei den über 50-Jährigen wollen 63,5 % der Befragten an der gegenwärtigen Form der Neutralität festhalten, bei den unter 50-Jährigen sind es hingegen nur 48,2 % (siehe Abbildung 8). Bei der Rückkehr zur umfassenden Neutralität sind die Unterschiede geringer (siehe Abbildung 9): 35,8 % der Befragten über 50 Jahre sind dafür, bei den Befragten unter 50 Jahre sind es 30,1 %. Obwohl sowohl die jüngeren als auch die älteren Generationen mehrheitlich gegen ein Aufgeben der Neutralität sind, zeigen sich auch bei der Intensität der Ablehnung Unterschiede. 79 % der Befragten über 50 geben an, gegen das Aufgeben der Neutralität ohne nachfolgenden NATO-Beitritt zu sein, 74,8 % dieser Altersgruppe sind gegen das Aufgeben der Neutralität mit NATO-Beitritt. Im Vergleich dazu ist die Ablehnung der unter 50-Jährigen mit 58,7 % (ohne Beitritt) und 54,5 % (mit Beitritt) deutlich geringer, aber ebenfalls immer noch auf einem hohen Niveau.²²

Bei den 18- bis 29-Jährigen fällt die Ablehnung im Gegensatz zu den anderen Altersgruppen merklich geringer aus: 50,8 % der Befragten in dieser Altersgruppe lehnen das Aufgeben der Neutralität ohne nachfolgenden NATO-Beitritt ab, 48,8 % lehnen es mit nachfolgenden NATO-Beitritt ab.²³ Der dezidierte Widerstand gegen einen NATO-Beitritt ist bei den jüngeren Altersgruppen und vor allem bei der jüngsten Altersgruppe also weniger stark ausgeprägt.

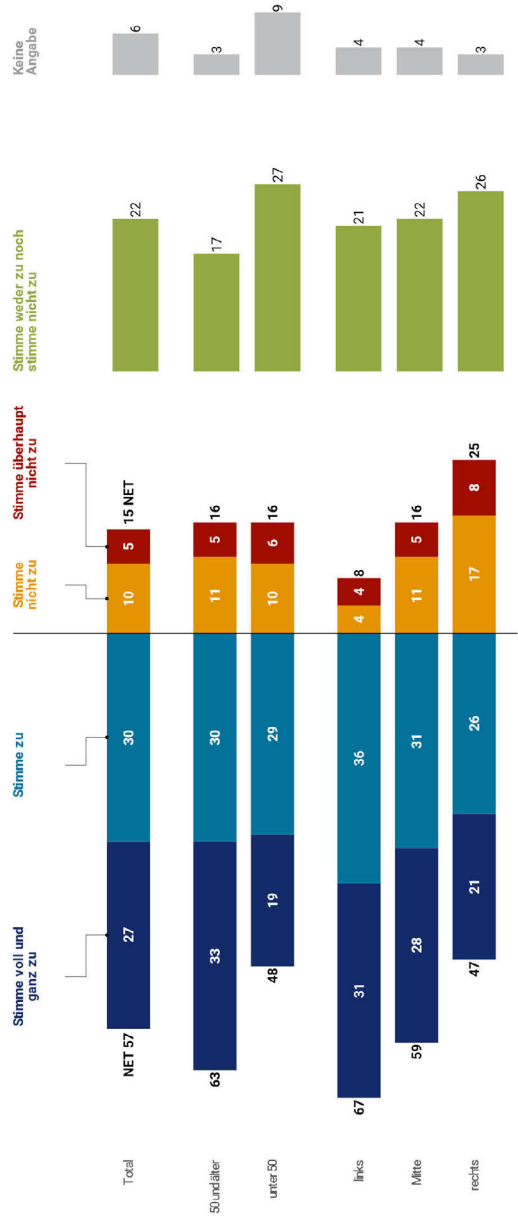
Unterschiede zeigen sich auch auf Basis der politischen Orientierung der Befragten. So sprechen sich Personen, die sich selbst links der Mitte des politischen Spektrums einordnen, eher (66,8 %) für die gegenwärtige Form der Neutralität aus, als es Personen tun, die sich am rechten Ende des Spektrums (46,4 %) verorten. Lediglich 19,7 % der Befragten, die sich als politisch linksstehend sehen, befürworten eine umfassende Neutralität. Weitaus weniger Unterschiede gibt es bei den Szenarien des Aufgebens der Neutralität. Egal ob mit²⁴ oder ohne²⁵ NATO-Beitritt, die Werte der Ablehnung einer Beendigung liegen über das politische Spektrum hinweg nahe beieinander.

Abbildung 7: Einstellungen zu den vier Neutralitäts-Szenarien



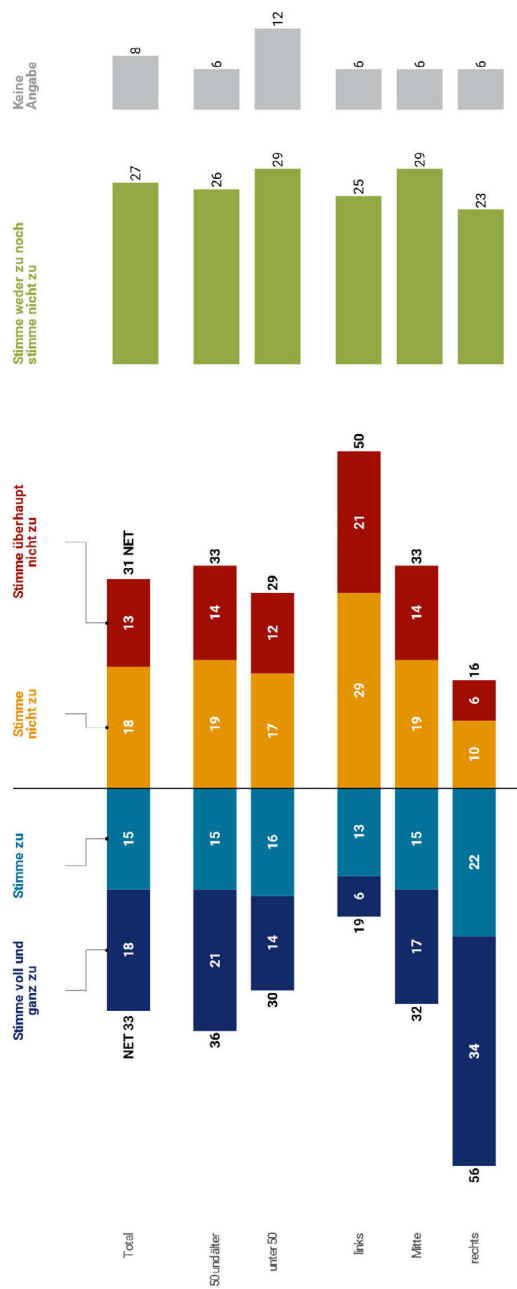
Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 8: Einstellungen zur Beibehaltung der Neutralität in ihrer gegenwärtigen Form



Quelle: Eigene Darstellung

Abbildung 9: Einstellungen zur Rückkehr zu einer umfassenden Neutralität



Quelle: Eigene Darstellung

Ausblick

Der vorliegende Beitrag ist ein erstes Ausloten von innergesellschaftlichen Unterschieden in den Einstellungen zur Neutralität Österreichs. Er hat sich dabei auf die drei Fragen i) nach der Bedeutung der Neutralität, ii) nach ihrem Verhältnis zur europäischen Solidarität und iii) nach ihrer Zukunft sowie auf die zwei Variablen Alter und politische Positionierung fokussiert. Ein zentraler Befund des Beitrags ist, dass sich vor allem zwischen den Altersgruppen Unterschiede bei den Einstellungen zur Neutralität abzeichnen. Insgesamt scheinen jüngere Österreicher:innen der Neutralität weniger Bedeutung zuzumessen. Im Gegensatz dazu war eine Studie des Bundesministeriums für Landesverteidigung im Jahr 1999 noch zu dem Ergebnis gekommen, dass jüngere Befragte eher von der Aktualität der Neutralität überzeugt waren als ältere.²⁶ Die damals jüngeren und heute älteren Befragten scheinen der Neutralität also eher verbunden geblieben zu sein. Dass die jüngste Altersgruppe der 18- bis 29-Jährigen im Jahr 2024 durchwegs hohe Werte bei »Stimme weder zu noch nicht zu«- und »Weiß nicht«-Antworten aufweist, legt die Vermutung nahe, dass die Neutralität als politisches Thema bei jüngeren Österreicher:innen deutlich weniger präsent ist. Angesichts der De-Politisierung der Neutralität ab Mitte der 2000er-Jahre²⁷, also der Nicht-Existenz öffentlicher Debatten zu diesem Thema, ist dies nicht überraschend. In Summe zeigt sich also, dass ein gesellschaftlicher und politischer Spielraum für eine Weiterentwicklung der Neutralität existiert.

Weiterführende Forschung zu diesem Thema sollte sich vor allem auf drei Aspekte konzentrieren. Sie sollte erstens außenpolitische Grundeinstellungen²⁸ und deren Einfluss auf die Einstellungen zur Neutralität in den Blick nehmen. Zwar wird der Bevölkerung Österreichs eine Neigung zum Pazifismus²⁹ oder auch zum Postheroismus (siehe hierzu den Beitrag von Ralph Janik in diesem Band) attestiert, es existiert jedoch keine Forschung, die auf Basis von Daten zeigen könnte, dass diese Grundeinstellungen tatsächlich mehrheitlich geteilt werden, in welchem Ausmaß andere Grundeinstellungen (z. B. Isolationismus, Internationalismus) in der Bevölkerung vorhanden sind und welchen Einfluss diese Grundeinstellungen auf die Einstellungen zur Neutralität wie auch zur Solidarität haben.

Weiterführende Forschung sollte sich zweitens ebenfalls mit den Einstellungen zur Solidarität auseinandersetzen. Der Ausgangspunkt dieser Forschung sollte die zuvor erwähnte Frage sein, ob die geringe Bereitschaft zur Solidarität (und vor allen zur militärischen Solidarität) die Konsequenz eines mangelnden Willens zur Solidarität ist oder aus Einschätzungen der (Un)fähigkeit zur Solidarität folgt. Darauf aufbauend sollte die Forschung untersuchen, welche Faktoren den Willen zur Solidarität beeinflussen. Neben den bereits genannten Grundeinstellungen müsste sich die Forschung insbesondere damit auseinandersetzen, ob die Art der Krisensituation den Willen zur Solidarität beeinflusst. In der AFP3-Befragung wurde das wenig konkrete aber gleichzeitig hoch intensive Szenario eines »bewaffneten Angriffs auf einen anderen EU-Staat« verwendet. Da die Beistandspflicht für ein ganzes Spektrum an Krisensituationen gilt, die von Naturkatastrophen über Terroranschläge bis zu konventionellen Angriffen reichen, sollten weiterführende Studien unterschiedliche Szenarien zur Anwendung bringen.

Jenseits der Umfrageforschung wäre es drittens wichtig, sich mit der Neutralität wie auch mit der Solidarität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik aus der Perspekti-

ve der politischen Bildung zu beschäftigen, also zu untersuchen, wie diese Themen und das Verhältnis zwischen ihnen im Rahmen der Schul- und der Erwachsenenbildung vermittelt werden.

Anmerkungen

- 1 Siehe etwa Conrad Seidl, »Klare Mehrheit für Neutralität und höheres Heeresbudget,« *Der Standard*, 23. Oktober 2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000191969/klare-mehrheit-fuer-neutralitaet-und-hoeheres-heeresbudget>; Gallup Institut, »Gallup Stimmungsbarometer: Zwei-Länder-Umfrage zum Thema Neutralität: Österreich und Schweiz,« 2. Juni 2022, https://www.gallup.at/fileadmin/images_and_pdfs/marktstudien/2022/Gallup_PA_Umfrage_zum_Thema_Neutralitaet_Oesterreich_und_Schweiz_02062022.pdf; Gallup Institut, »Neutralität: Die Hoffnung, dass alles gut wird: Gallup Austria,« 14. März 2024, <https://www.gallup.at/de/newsroom/umfragen/2024/neutralitaet-die-hoffnung-dass-alles-gut-wird/>; »Mehrheit sieht Österreich »nicht mehr neutral,« *Kurier*, 19. Februar 2024, <https://kurier.at/politik/inland/oesterreich-neutralitaet-umfrage/402783628>. Siehe hierzu auch rezente Expert:innen- und Eliten-Befragungen: Christoph Schwarz und Adam Urosevic, *Österreichs Neutralität: Rolle und Optionen in einer sich verändernden Weltordnung* (Wien: Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2023), <https://www.aies.at/download/2023/AIES-Studie-Neutralitaet.pdf>; Christoph Schwarz, »Zwischen Anspruch und Anpassung: Europäische Perspektiven auf die österreichische Neutralität,« *AIES-Studie 2025/2*, https://www.aies.at/download/2025/Executive_Summary_GER.pdf; Eyal Rubinson, »Holding the line: Austrian neutrality in the shadow of the war in Ukraine,« *Cooperation and Conflict*, early view (2025), <https://doi.org/10.1177/00108367251327685>.
- 2 Siehe hierzu rezent IPSOS und Bundesministerium für Landesverteidigung, »Österreichische Sicherheitspolitik im Trend: Einstellungen der Bevölkerung zur Sicherheitspolitik in Österreich,« 21. Oktober 2024, https://www.bmlv.gv.at/aktuell/b-vg_art20/oe_sihpol_2024.pdf; Rita Helena Phillips, Wolfgang H. Prinz und Gloria C. Straub, »Understandings of Neutrality and Its Origins in Young Austrian Adults,« *European Politics and Society*, early view (2025), <https://doi.org/10.1080/23745118.2025.2482947>; Siehe ebenfalls Erich Reiter, Hg., *Die Meinungen der Österreicher zu Neutralität, Sicherheit und NATO in Diagrammen und Tabellen: eine Information des Militärwissenschaftlichen Büros* (Wien: Militärwissenschaftliches Büro des Bundesministeriums für Landesverteidigung, 1999); Hanspeter Neuhold und Franz Wagner, »Das Neutralitätsbewusstsein des Österreichers,« *Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik* 13, Nr. 2 (1973): 67–85.
- 3 Siehe hierzu im Detail die Webpage des Projekts <https://afp3.at/>.
- 4 Martin Senn, Dominik Duell und Franz Eder, *Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3)*, Version 2.0 (Austrian Social Sciences Data Archive, 2024), <https://doi.org/10.11587/UJJWTG>.
- 5 Ein ähnliches Ergebnis zeigte sich in einer Umfrage von Unique Research und der Zeitschrift *Pragmaticus* im Herbst 2024. 37 % der Befragten gaben an, dass

die Neutralität Österreich im Ernstfall vor einem Angriff schützen würde. Siehe »Politologe: »Österreichische Neutralität ist eine einzige Lebenslüge.« Kurier, 4. Oktober 2024, <https://kurier.at/politik/inland/oesterreich-neutralitaet-lebensluege-schutz-krieg-ernstfall-eu-beihilfe/402958240>.

- 6 Zitiert in Michael Jungwirth, »Dass uns die Neutralität alleine schützt, ist ein gefährlicher Trugschluss«, *Kleine Zeitung*, 19. März 2025, <https://www.kleinezeitung.at/politik/19488628/dass-uns-die-neutralitaet-alleine-schuetzt-ist-ein-gefaehrlicher>. Siehe auch Wolfgang Schüssel, »Die Neutralität bietet keinen Schutz«, *Der Pragmaticus*, 10. März 2024, <https://www.derpragmaticus.com/r/neutralitaet-nato-sowie-das-interview-mit-irmgard-griss-in-der-zib-2-vom-02-maerz-2025>, in dem sie betonte, dass es zum Thema Neutralität einen Prozess der Diskussion und der Bewusstseinsbildung brauche, in dem man »den Leuten begreiflich machen muss: Neutralität ist kein Schutz.«
- 7 Die Einstellungs-Unterschiede nach Alter finden sich ebenso bei der friedens- und stabilitätssichernde Funktion der Neutralität in Europa wieder aber entfallen im Hinblick auf die Friedens- und Stabilitätssicherung in der Welt.
- 8 47,1 % der Personen unter 50 Jahren und 48,7 % der Personen über 50 Jahren stimmen zu, dass die Neutralität vor einer Verwicklung in Kriege schützt. 35,6 % der Personen unter 50 Jahren und 33,5 % der Personen über 50 Jahren stimmen zu, dass die Neutralität vor Angriffen schützt.
- 9 »827 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXIV. GP« (Wien, 2010), 16, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXIV/I/827/fname_190281.pdf.
- 10 Die genaue Formulierung ist: »Der Vertrag von Lissabon verpflichtet die Mitgliedstaaten der EU, im Fall eines Angriffs gegen einen EU-Staat Beistand zu leisten.« Senn, Duell und Eder, *Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3)*, Item 57: *intro_neutrality_pt2*.
- 11 Senn, Duell und Eder, *Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3)*, Item 59: *austria_solidarity_*.
- 12 Gustav Gressel, »Free-rider for life: Austria's inability to fulfil its defence commitments«, in *Ambiguous Alliance: Neutrality, Opt-Outs, and European Defence*, hg. von Clara Sophie Cramer und Ulrike Franke (Brüssel: European Council on Foreign Relations, 2021), 7–14, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Ambiguous-alliance-Neutrality-opt-outs-and-European-defence.pdf>.
- 13 Vertrauen in Institutionen wurde mittels einer Skala von 0 (»Vertraue ich überhaupt nicht«) bis 10 (»Vertraue ich voll und ganz«) erhoben. Geringes Vertrauen bezieht sich auf Werte zwischen 0 und 4. Senn, Duell und Eder, *Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3)*, Item 34: *institution_trust_*.
- 14 40,1 % der unter 50-Jährigen und 39 % der über 50-Jährigen stimmen der Solidarität durch unterstützende Truppen zu.
- 15 64,4 % der Befragten, die sich als links der Mitte einordnen stimmen zu. 73,6 % der Befragten, die sich rechts der Mitte einordnen stimmen zu.
- 16 41,4 % der Befragten, die sich als links der Mitte einordnen stimmen zu. 66,4 % der Befragten, die sich rechts der Mitte einordnen stimmen zu.

- 17 46,2 % der Befragten, die sich als links der Mitte einordnen stimmen zu. 38,7 % der Befragten, die sich rechts der Mitte einordnen stimmen zu.
- 18 Senn, Duell und Eder, Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3), Item 56: neutrality_prospects_.
- 19 70 % der Befragten stimmen gegen das Aufgeben der Neutralität ohne einen NATO-Beitritt, verglichen mit 65,8 %, die trotz resultierendem NATO-Beitritt gegen ein solches Aufgeben stimmen.
- 20 Vertrauen in Organisationen wurde mittels einer Skala von 0 («Vertraue ich überhaupt nicht») bis 10 («Vertraue ich voll und ganz») erhoben. Hohes Vertrauen bezieht sich auf Werte zwischen 6 und 10. Senn, Duell und Eder, Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3), Item 34: institution_trust_.
- 21 Die Relevanz von Organisationen wurde mittels einer Likert Skala erhoben («Sehr wichtig», «Eher wichtig», «Eher unwichtig», «Unwichtig»). Senn, Duell und Eder, Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3), Item 35: institution_relevant_.
- 22 Die Zustimmungswerte zum Aufgeben der Neutralität sind hingegen sehr gering. Nur 4,6 % der über 50-Jährigen stimmen ohne NATO-Beitritt und 8,1 % mit darauffolgendem NATO-Beitritt zu. Bei den unter 50-Jährigen sind es 12 %, die dem Aufgeben der Neutralität ohne NATO-Beitritt und 14,7 %, die dazu ohne NATO-Beitritt zustimmen.
- 23 Ohne NATO-Beitritt lehnen 50,8 % das Aufgeben der Neutralität ab, mit NATO-Beitritt sind es 48,8 %.
- 24 66,8 % der sich selbst als links einschätzenden und 73,5 % der sich als rechts einschätzenden Befragten lehnen das Aufgeben der Neutralität mit NATO-Beitritt ab.
- 25 65,4 % der sich selbst als links einschätzenden und 66,5 % der sich als rechts einschätzenden Befragten lehnen das Aufgeben der Neutralität mit NATO-Beitritt ab.
- 26 Reiter, Die Meinungen der Österreicher zu Neutralität, Sicherheit und NATO in Diagrammen und Tabellen, 54 – 55.
- 27 Martin Senn, »Österreichs Neutralität,« in Handbuch Außenpolitik Österreichs, hg. von Martin Senn, Franz Eder und Markus Kornprobst (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2023), 32, https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_2.
- 28 Siehe hierzu Timothy B. Gravelle, Jason Reifer und Thomas J. Scotto. »The structure of foreign policy attitudes in transatlantic perspective: Comparing the United States, United Kingdom, France and Germany,« European Journal of Political Research 56, Nr. 4 (2017): 757–776, <https://doi.org/10.1111/1475-6765.12197>.
- 29 Siehe etwa Gernot Bauer, »Land der Luschen: Warum unser Pazifismus zum Problem wird,« Profil, 8. März 2024, <https://www.profil.at/meinung/land-der-lusche-n-warum-unser-pazifismus-zum-problem-wird/402811294>.

Recht und Ethik der Neutralität

Eine kurze Ideengeschichte der völkerrechtlichen Neutralität in Europa

Miloš Vec

Hinführung: Neutralität als Grundbegriff der politisch-rechtlichen Sprache

Vor allen Ausführungen über Neutralität als Rechtsinstitut des europäischen Völkerrechts ist daran zu erinnern, dass der Begriff und die Idee der Neutralität keineswegs exklusiv auf die internationalen Beziehungen und ihre juristische Ordnung beschränkt sind.¹ Neutralität ist vielmehr ein geschichtlicher Grundbegriff der politisch-sozialen Sprache.² Er erscheint seit einigen Jahren in neuen Komposita wie »Klimaneutralität« oder »Netzneutralität«, die neue Steuerungsansprüche oder Wahrnehmungsverschiebungen andeuten, und besitzt offenbar sowohl eine prinzipiell positive inhaltliche Prägung als auch eine Schmiegsamkeit, die sachlich eine Anwendungsoffenheit gegenüber einer großen Bandbreite von neuen Regelungsfeldern ermöglicht. Nicht nur philosophiegeschichtlich ist eine Nähe zur (aber keineswegs Identität mit) »Unparteilichkeit«³ zu konstatieren.

In juristischen Kontexten finden sich daher ebenfalls mehrere Anwendungsfelder. Neben der völkerrechtlichen Neutralität gibt es insbesondere auch die Neutralität des Staates in Religionssachen⁴ oder die Neutralität des Staates in Auseinandersetzungen zwischen Parteien eines Tarifkonflikts, also im kollektiven Arbeitsrecht. Diese Beispiele würden sich vermutlich leicht ergänzen lassen, etwa durch die Neutralität im Steuerrecht⁵ oder durch die Wertneutralität im Internationalen Privatrecht⁶.

Die verschiedenen Felder eint eine gemeinsame Neutralitätsidee: Es geht um die auch rechtlich autonome Rolle eines bestimmten Akteurs in einem Konflikt Dritter, der davon abseits steht. Insofern besteht mutmaßlich ein einigermaßen identifizierbarer Definitionskern. Inwieweit die völkerrechtliche Neutralität sogar die Pflicht zur Unparteilichkeit umfasst oder auf die Nicht-Involvierung in militärische Konflikte beschränkt sein soll, ist bereits Gegenstand von Diskussionen unter Jurist:innen.⁷ Interessanterweise werden die verschiedenen Vorstellungen von Neutralität kaum übergreifend behandelt, verglichen oder zusammen gesehen.⁸

Auch der vorliegende Beitrag beschränkt sich darauf, einige Grundlinien des speziell zwischenstaatlichen Instituts der Neutralität aus rechtsgeschichtlicher Perspektive

zu ziehen. Er möchte dabei zeigen, wie das völkerrechtliche Rechtsinstitut der Neutralität in einem speziellen historischen und politischen Kontext entsteht, wie es definiert wird, wo Dissens herrscht und welche, durchaus wechselnde Funktionen ihm im Kontext von Staatensystemen zugewiesen werden. Hinzu kommen ferner selbstgewählte zeitliche und räumliche Beschränkungen dieser völkerrechtlichen Darstellung: Die Ausführungen setzen erst am Ende der Frühen Neuzeit, also im späten 18. Jahrhundert, an und führen von dort bis in die unmittelbare Gegenwart. Sie erfassen damit die Epoche der Entwicklung der Neutralität zu einem allgemein anerkannten Rechtsinstitut des europäischen Völkerrechts und fokussieren dann auf das 19. Jahrhundert, das als klassisches Jahrhundert der Neutralität gilt, um danach kurz die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts zu behandeln. Die Zeit danach wird nur cursorisch betrachtet, da sie Gegenstand der anderen Beiträge dieses Bandes ist. Zugleich klammert der vorliegende Beitrag damit bewusst die spezifische, völkerrechtliche Geschichte der österreichischen Neutralität aus⁹, da auch diese in einem eigenen Beitrag (von Andreas Müller) in diesem Band behandelt wird. Erst recht fehlt bis auf einige Bemerkungen ganz am Ende eine globale Sicht auf das Phänomen, die historische Vorstellungen und Praktiken von Neutralität bzw. funktionale Äquivalente auch jenseits von Europa und seiner Geschichte einbezieht. Stattdessen steht jenes regionale Völkerrecht im Zentrum der Darstellung, das sich seit dem 18. Jahrhundert als »europäisches Völkerrecht« etikettiert und verstanden hat und später in einem Prozess der (gewaltvollen) Expansion, Rezeption und Adaption zum Weltvölkerrecht geworden ist.

Definitionen der Neutralität: Pluralität und Dissens

An Definitionen der völkerrechtlichen Neutralität besteht kein Mangel.¹⁰ Das österreichische Rechts-Lexikon definiert Neutralität 1896 als

das völkerrechtliche Verhältnis eines Staates zu kriegführenden Staaten, in welchem Ersterer selbst den Friedenstand bewahrt und weder zum Vortheil noch zum Nachtheil einer der kriegführenden Mächte etwas unternimmt, in keiner Weise mittelbar oder unmittelbar in deren Feindseligkeiten sich einmengt und zu diesen in den bisherigen friedlichen Beziehungen verbleibt.¹¹

Weitere Definitionen in beinahe unüberschaubarer Zahl ließen sich ergänzen.

Diese Reichhaltigkeit geht mindestens auf drei Gründe zurück: Erstens entfaltete sich während der Frühen Neuzeit ein zunehmend vielschichtiger Diskurs über das öffentliche Recht, an dem das Völkerrecht maßgeblichen Anteil besaß.¹² Das Völkerrecht wurde zunehmend verwissenschaftlicht und erschien schließlich im Verlauf des 19. Jahrhunderts als autonome rechtswissenschaftliche Disziplin.¹³ Es wurde unterschieden vom Naturrecht oder der Moralphilosophie, den Staatswissenschaften, dem allgemeinen Staatsrecht, den Lehren der Staatsklugheit und auch der empirischen Staatenkunde oder Statistik. Zugleich blieb es mit den Perspektiven dieser Fächer verbunden, sodass multiperspektivische Zugänge auf völkerrechtliche Institute möglich blieben.

Zweitens wuchs innerhalb des Völkerrechtsdiskurses im Verlauf des Untersuchungszeitraums erkennbar der Raum, den man den Darstellungen der Neutralität widmete, auch wenn sich bereits für die Frühe Neuzeit erste selbstständige Publikationen zur Neutralität nachweisen lassen.¹⁴ Im deutschen Sprachraum bildete eine Monographie von 1620 den Auftakt.¹⁵ Bei Hugo Grotius sind es innerhalb hunderter Seiten nur wenige Absätze, die er 1625 über dieses Rechtsinstitut schrieb¹⁶ und jenen widmete, »qui in bello medii sunt« (so der Titel von L. III, C. XVII), also den Staaten, die auf keiner Seite am Kriege teilnehmen, oder diejenigen, die im Krieg dazwischen stehen. Demgegenüber ist der Anteil bei Emer de Vattel 1758¹⁷ und erst recht um 1900 innerhalb der Darstellungen des Völkerrechts spürbar größer. Die Neutralität hat offenbar an praktischer Bedeutung auf Hoher See und an Land gewonnen und auch erhöhte Wertschätzung erfahren.¹⁸ Beim wichtigsten englischen Völkerrechtslehrbuch der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, Lassa Oppenheims *International Law*, nimmt die Neutralität im zweiten Band rund 180 Seiten Umfang ein.¹⁹ Dies war auch ein Resultat der ausgreifenden militärischen Allianzen und Bündnissysteme im Vorfeld des Ersten Weltkriegs.²⁰

Drittens ist innerhalb dieser Darstellungen schließlich methodisch ein stärkerer Drang zur rechtswissenschaftlichen Systematik wahrzunehmen, der auch darin liegt, dass am Anfang der Abhandlungen oft eine schulbuchmäßige Definition des Rechtsinstituts steht. Diese Anerkennung als Rechtsinstitut vollzog sich erst relativ spät, mutmaßlich am Ende des 18. Jahrhunderts²¹ und hat sowohl mit der Verwissenschaftlichung des Völkerrechtsdiskurses als auch mit einer inhaltlichen Aufwertung der Neutralität zu tun.

Der Kern der völkerrechtswissenschaftlichen Definitionen fokussierte in großer Übereinstimmung auf die bewusste Nicht-Teilnahme an einem zwischenstaatlichen bewaffneten Konflikt und formulierte es als absolutes Freiheitsrecht: Neutralität sei, so ein Völkerrechtslehrbuch von 1790, »das vollkommen freie Recht, sich im ruhigen Friedenszustand zu halten und sich mit den beiden kriegführenden Theilen zugleich auf ihren hergebrachten freundschaftlichen Fuß zu halten [...]«²².

Dabei war (zumeist stillschweigend) vorausgesetzt, dass es eine solche Involvierung infolge der tatsächlichen Gegebenheiten prinzipiell geben könnte. Denn Staaten existieren nicht in wechselseitiger Isolation, sondern sie sind aufgrund wirtschaftlicher, politischer und kultureller Umstände miteinander verflochten, sie stehen in geographischer Nähe, aber auch Ferne zueinander. Erst diese potentielle Sozialität einer Staatengemeinschaft eröffnet die Denkmöglichkeit einer Neutralität. Der Vormärz-Völkerrechtler Julius Schmelzing machte diesen Punkt in seinem Völkerrechtslehrbuch 1820 explizit:

Die Neutralität setzt also immer [...] zwischen den beiden kriegführenden Staaten oder wenigstens zwischen einem derselben und dem neutralen Staate etwas Gemeinsames voraus, welches theils durch die Lage der Staaten gegeneinander, etwa durch die Nachbarschaft gegeben seyn kann, theils aber auch durch gegenseitige Bedürfnisse, oder durch gleiche Kultur. Von einem Staate, der mit keinem der beiden andern in Berührung oder doch nur in sehr unbedeutende Berührung gekommen ist, sei es, daß ihn seine Entfernung, sei es, daß ihn eine allgemeine Rohheit, welche den Blick noch so sehr beschränkte, daran behindert hat, läßt sich nicht sagen, daß er neutral sey, wenn er bei einem Kriege dieser beiden Staaten ruhig bleibt. So ist der Kaiser von China bei

den Europäischen Händeln nicht neutral zu nennen; so sind wir nicht neutral bei dem Kampfe Afrikanischer Fürsten.²³

Die Idee der Neutralität wird hier, in einem deutschen Völkerrechtslehrbuch des frühen 19. Jahrhunderts, erschienen in der thüringischen Provinz, auf regionale Staatensysteme projiziert, deren Geltungsgrenzen jedenfalls die Kontinente sind. Dies sind wechselseitig abgeschlossene Weltgegenden, sodass die Anwendung des Neutralitätsprinzips auf Staaten, die geographisch weit voneinander entfernt auf zwei verschiedenen Kontinenten liegen, noch unplausibel scheint. Die Trennung durch räumliche Distanz ist zu groß, um Beziehungen in einem Konflikt nahezulegen. Imperial-globale oder transkontinental-kolonialistische Ideen werden hier interessanterweise insoweit nicht thematisiert, während sie in der zweiten Variante doch aufscheinen: Von Neutralität ist auch dort nicht sinnvoll zu sprechen, wo »eine allgemeine Rohheit« herrscht. Mit anderen Worten: Neutralität als Institut des Völkerrechts setzt – den zeitgenössischen hierarchisierenden Vorstellungen entsprechend – eine bestimmte Stufe der »Zivilisation« voraus, die beim Blick auf Konflikte in anderen Weltgegenden potentiell nicht existiert.

Einer der wichtigsten Öffentlichrechtler des Vormärz, Johann Ludwig Klüber, fügte seiner Definition der Neutralität von 1819 noch eine weitere Wendung hinzu: »Un état neutre n'est, dans la guerre, ni juge ni partie [Ein neutraler Staat ist in einem Krieg weder Richter noch Partei]«²⁴. Der neutrale Staat war bei Klüber also nicht nur von der Rolle der Partei als aktiver Kriegsteilnehmer her negativ definiert; der neutrale Staat dürfe darüber hinaus auch kein Richter im Krieg/über die Kriegsparteien sein.²⁵ Andere Völkerrechtler des 19. Jahrhunderts sahen dies freilich kritisch und widersprachen Klüber. Der Strafrechtler und Völkerrechtler Albert Friedrich Berner schrieb 1862:

Es darf die Neutralität mit der Unparteilichkeit nicht verwechselt werden. Thöricht wäre die Behauptung, daß es eine Pflicht der Unparteilichkeit sei, sich in die Kriege fremder Mächte nicht einzumischen. Man darf unparteiisch und doch nicht neutral sein, wenn man nämlich aus unparteiischer Gerechtigkeitsliebe der im Rechte stehenden schwächeren Partei die hülfreiche Hand bietet. Man kann parteiisch und doch neutral sein, wenn man nämlich aus Feigheit oder aus Ungerechtigkeit die im Rechte stehende schwächere Partei der Uebermacht der Gegenpartei preisgibt. Das formelle Recht zur Neutralität verbleibt den ganz unabhängigen Staat zwar unter allen Umständen. Je bedeutender und hervorragender aber die Stellung eines Staates ist, desto mehr wird es für ihn, wenn auch nicht zu einer Rechtspflicht; so doch zu einer moralischen Pflicht, dem Unterliegen der in Rechte befindlichen Partei durch Unterstützung derselben vorzubeugen.²⁶

Berner warnte hier explizit davor, beide Haltungen, Neutralität und Unparteilichkeit, in eins zu setzen und insbesondere dem neutralen Staat Solidarität zu untersagen, weil er entsprechenden restringierenden Pflichten unterliegen würde. Der neutrale Staat hat, mit anderen Worten, neben dem Recht zur Neutralität auch die Freiheit, Parteilichkeit zu praktizieren.

Doch nicht nur hier weichen die Definitionen über Wesen und Reichweite der Neutralität voneinander ab. Es ist geradezu Kennzeichen des Diskurses über Neutralität, dass keine Einigkeit herrschte, und zwar schon in der begrifflichen Festlegung der Neu-

tralität. So eröffnete der Völkerrechtler August von Bulmerincq seinen Lexikoneintrag über Neutralitätsgesetze gerade damit, dass er die Abweichungen in den Definitionen seiner Kollegen auflistete.²⁷ Beim schwedischen Diplomaten und Völkerrechtler Kleen hieß es 1898 eingangs seiner zweibändigen Darstellung: »Dans nul autre domaine les opinions ne sont aussi diverses, les principes moins clairs, le désaccord plus evident. [In keinem anderen Bereich sind die Meinungen so vielfältig, die Prinzipien weniger klar und die Uneinigkeit offensichtlicher.]«²⁸.

Neutralitätsrechte und -verpflichtungen im modernen Völkerrecht: Theorie und Staatenpraxis

Das europäische Völkerrecht normierte Rechte und Pflichten seitens und gegenüber neutralen Staaten und anderen (nichtstaatlichen) Akteuren. Sie standen im Zentrum der Darstellungen des positiven Völkerrechts der Zeit.²⁹ Neutralität wurde dabei seitens der Völkerrechtswissenschaft vielfach, wenn nicht sogar einhellig, als ein internationales Prinzip³⁰, Grundgesetz³¹ oder Grundsatz³² bezeichnet. Auch wenn dahinter sicher nicht immer eine systematisch konzeptualisierte Rechtsquellenlehre mit Abstufungen zwischen höherrangigen Rechtsprinzipien und einfachen Rechtsregeln stand, so wird doch der Wille erkennbar, der Neutralität einen gewichtigeren juristischen Status zuzuweisen. Rechtsprinzipien sind insofern die fundamentalen Sätze eines Systems, die Antwort auf die Frage geben, welche Gerechtigkeit herrschen soll.

Infolge der überwiegend naturrechtlichen Prägung der Völkerrechtswissenschaft zwischen dem 17. und frühen 20. Jahrhundert wurde die Neutralität entsprechend auch naturrechtlich konstruiert. Sie wurde als ein »Staatsengrundrecht« interpretiert, das sich aus dem Prinzip der staatlichen Souveränität ergibt.³³ Natürliche Freiheit und Rechtspersönlichkeit des Staates sind also der Grund der Neutralität: »Jeder Staat hat Kraft seiner natürlichen Freiheit das Recht, neutral zu bleiben [...],« hieß es bei Schmelzing, und er erklärte später: »Das Recht neutral zu bleiben ist nämlich in der Natur der rechtlich=politischen Persönlichkeit des Staates selbst gegründet«³⁴. Albert Friedrich Berner schrieb 1862: »Kein Grundsatz fließt unmittelbarer aus der Souveränität, als der, daß jeder Staat, sofern er nicht durch frühere Verträge zur Theilnahme verpflichtet ist, bei den Kämpfen anderer Staaten neutral bleiben dürfe. Das *Recht* zur Neutralität ist also unzweifelhaft«³⁵.

Dieses Neutralitätsverständnis wurde völkerrechtswissenschaftlich ausdifferenziert und in Bezug auf die verschiedenen Akteure und denkbaren Konstellationen übersetzt, wobei juristische, politische und militärische Umstände jederzeit eine Rolle spielten. Neutralität wurde also immer als Neutralität im Kontext gesehen und diese Kontexte sind teils rechtlicher, teils nicht-rechtlicher Art.

Die Völkerrechtswissenschaft unterschied verschiedene Neutralitätsformen. So wurden etwa zwischen vollständiger und unvollständiger, allgemeiner und partieller Neutralität unterschieden, die Möglichkeit örtlich beschränkter Neutralität erwähnt und unterschiedliche juristische Gründe für die Neutralität benannt.³⁶ Die prinzipielle Dichotomie beim Rechtsgrund lautete dabei: natürliche Neutralität (die aus der Souveränität fließt) gegenüber vertragsmäßiger Neutralität. Als prominente Beispiele

solcher vertragsmäßigen Neutralität wurden im 19. Jahrhundert immer wieder Krakau, die Schweiz und Belgien genannt. Krakau erhielt seine bis 1846 dauernde Neutralität 1815 durch Art. 6 der Wiener Kongressakte. Die länger bestehende Schweizer Neutralität wurde durch den zweiten Pariser Frieden vom 20. November 1815 anerkannt. Belgiens Neutralität gründete auf Art. 7 des Londoner Vertrags vom 15. November 1831.³⁷ In Art. II des Vertrags vom 14. November 1863 wurde den Ionischen Inseln der Status einer immerwährenden Neutralität verliehen. Der Londoner Vertrag vom 11. Mai 1867 erklärte Luxemburg für neutral. Das Schwarze Meer war zwischen dem Pariser Frieden vom 30. März 1856 (Art. 11) bis zum Vertrag vom 13. März 1871 für neutralisiert erklärt worden.

Viel diskutiert war ab dem Ende des 18. Jahrhunderts die sogenannte bewaffnete Neutralität³⁸, also die erstmals von Russland und anderen nordischen Staaten im britisch-französischen Konflikt in Anspruch genommene militärische Selbstverteidigung im Falle, dass ihre Selbsterklärungen als neutrale Mächte nicht akzeptiert würden, ihnen als rechtswidrig empfundene Handlungsbeschränkungen auferlegt würden und ihr wohlverstandenes Neutralitätsrecht erst durch Waffengewalt gegen die kriegführenden Parteien erzwungen werden müsste. Sie erfolgte in Form von zwei Proklamationen, zunächst jener der russischen Zarin Katharina II. im Jahr 1780 und dann erneut durch Russland im Jahre 1800.

Bis in die Mitte des 19. Jahrhunderts verarbeitete das völkerrechtswissenschaftliche Neutralitätsverständnis historische Konflikterfahrungen, abstrahierte von einzelnen Verträgen und Deklarationen zur Neutralität, um daraus ein international anerkanntes Institut des Völkergewohnheitsrechts zu konstruieren. Staatenpraxis und Völkerrechtswissenschaft erzeugten also zunächst die Grundlage für ein Neutralitätsverständnis.

Erst ab der Mitte des 19. Jahrhunderts erfolgte eine völkerrechtliche Kodifizierung der Neutralität. Meilensteine waren dabei die Pariser Seerechtsdeklaration von 1856, die Rechte der Kriegführenden zugunsten des neutralen Handels einschränkte. Ferner zu nennen sind die beiden Haager Konferenzen von 1899 und 1907 (5. und 13. Haager Abkommen). Großen Raum nahmen in den Darstellungen Fragen von Durchzugsrechten, deren Voraussetzungen sowie weitere Folgen für die Kriegsparteien ein. Im Kern ging es dabei um die Nichtduldung unmittelbarer feindlicher Handlungen durch die neutralen Staaten. Hinzu kam die Genfer Konvention vom 22. August 1864 nebst Zusatzartikel vom 20. Oktober 1868, wonach Ambulanzen und Militärkrankenhäuser von den kriegführenden Parteien »als neutral« anzusehen sind, sofern sich Kranke oder Verwundete darin befinden; ebenso wurde das Personal diesem Schutz unterstellt. Diese völkerrechtlichen Verpflichtungen waren oft innerstaatlich flankiert bzw. ausgestaltet durch Neutralitätsgesetze (siehe hierzu auch die Beiträge von Stephan Wittich und Andreas Müller in diesem Band).³⁹

Einen wesentlichen Streitpunkt bildeten in der Theorie und Praxis des Völkerrechts die Beschränkungen des neutralen Handelsverkehrs mit den Kriegsparteien. Diese Probleme wurden ebenso detailliert wie kontrovers ausgebreitet und mit praktischen Beispielen aus der jüngeren und jüngsten Geschichte veranschaulicht.

Konjunkturen der Neutralität: Das 19. Jahrhundert als *Age of Neutrals*

Diese Kodifikationen der Neutralität waren einerseits Ausdruck eines allgemeinen Trends zur Kodifizierung von Völkergewohnheitsrecht durch multilaterales Vertragsrecht im 19. Jahrhundert. Sie bezeugen andererseits aber auch eine spezielle Wertschätzung und zeitgenössische Konjunktur der Neutralität gerade in dieser Epoche. Nicht von ungefähr hat die Historikerin Maartje Abbenhuis das 19. Jahrhundert als *Age of Neutrals* bezeichnet.⁴⁰ Dabei wird umgekehrt auch der allgemeinen Entwicklung des Völkerrechts ein Fortschrittsimpuls durch das Neutralitätsrecht zugeschrieben, wie es Peter Lyon 1960 pointiert formulierte: »up to the First World War, the development of international law was greatly influenced by the concept of neutrality which became its finest, and most fragile, flower«⁴¹. Diese Wertschätzung fand schon zeitgenössisch vielfach sprechenden Ausdruck auch bei völkerrechtlichen Autoren. Interessanterweise beschränkten sich die Verfasser von Lehrbüchern zum europäischen Völkerrecht und zu Darstellungen der völkerrechtlichen Neutralität keineswegs alleine auf die positive Rechtslage. Sondern sie gingen über diese hinaus und begleiteten die Darstellung des geltenden Völkerrechts durch Würdigungen des Rechtsinstituts.

Solche Blicke auf die Neutralität, die gewissermaßen von außen auf das Recht erfolgten und nicht nur Details ausbreiteten, sondern ins Grundsätzliche gingen, gab es auch vorher. Klassisch war immer wieder der Hinweis bzw. die Warnung, dass Neutralität in der zwischenstaatlichen Rechtswirklichkeit nicht einfach durchzusetzen war und diese prekäre Lage auch Rückkopplungen auf das grundsätzliche Verständnis von Neutralität auslöste: »Der Begriffsumfang von Neutralität war eine Variable des Machtgefälles«⁴². Sie fand in einem völkerrechtlichen System statt, das wenig Neigung zeigte, Neutralität zu respektieren, Krieg für prinzipiell legitim hielt und Forderungen nach Kriegsteilnahme einen hohen Stellenwert zubilligte.

Axel Gotthard hat für die Behandlung der Neutralität pointiert festgestellt, dass das 16. und 17. Jahrhundert kein Recht auf Neutralität gekannt habe, der Begriffsumfang umstritten gewesen sei, Misstrauen gegenüber dem suspekten Neutralen die Norm war und Neutrale entsprechend versuchten, diesen »labilen Status durch Vermittlungsofferten zu befestigen«⁴³. Die dominante moraltheologische Ausrichtung an der Lehre vom gerechten Krieg bewirkte auch nach der Ära der Konfessionskriege im 17. und teilweise auch noch im 18. Jahrhundert eine Geringschätzung der Neutralität und der Neutralen: »Neutralität ist unklug; sie ist der Ehre abträglich; sie ist sündhaft«⁴⁴. Sogar in der mehrhundertseitigen Darstellung des Neutralitätsrechts bei Johann Jakob Moser im Jahre 1780 findet man kaum eine positive inhaltliche Würdigung, die über die Vorteile für den einzelnen Staat hinausgeht.⁴⁵ Bei Albert Friedrich Berner hieß es hingegen rund 80 Jahre später hochgestimmt:

Das Recht der Neutralität ist eine der großen ethischen Mächte der Neuzeit. Es konzentriren sich in ihm die schönsten Humanitätsbestrebungen. Mit jedem Jahr entfaltet es sich mehr; immer kräftiger dämmt es den Krieg ein; jeder neue Satz, der aus dem Begriffe der Neutralität gezogen und durchgesetzt wird, ist ein neuer Sieg der Gesittung und des Friedens.⁴⁶

Auch einer der wichtigsten Völkerrechtler des 19. Jahrhunderts, Johann Caspar Bluntschli, nahm in den 1860er-Jahren eine Würdigung der Neutralität in seinem in drei Auflagen erschienenen und mehrfach übersetzten Standardwerk auf:

Die Ausbildung des Rechts der Neutralität ist eine der fruchtbarsten und nützlichsten Errungenschaften des neueren Völkerrechts; denn die neutralen Staaten *beschränken die Uebel des Kriegs und schützen während des Kriegs*, so weit es möglich ist, *das Recht und die Interessen des Friedens*. In der Neutralität liegt die Ablehnung und Vermeidung jeder Theilnahme am Krieg.⁴⁷

Neutralität wird hier in ein Fortschrittsnarrativ des zeitgenössischen Völkerrechts eingebettet. Den neutralen Staaten wird jenseits mutmaßlicher individueller Vorteile auch ein kollektiver Nutzen attestiert: Sie verringern die Nachteile des Krieges und noch während des Krieges schützen sie die Friedensidee.

Neutralität wurde im 19. Jahrhundert daher multidirektional gesehen und multifunktional gewürdigt. Es ist ein völkerrechtliches Institut, von dem nicht nur der einzelne Staat, der neutral bleibt, profitiert und seine eigenen Rechte wahrt. Auch die Staatengemeinschaft empfängt Vorteile von der Neutralität, denn diese trägt zur Eindämmung des Krieges und damit zu einem friedlicheren Staatensystem bei. Die Völkerrechtslehrer des 19. Jahrhunderts zogen mithin Verbindungslinien zwischen der Neutralität und dem allgemeinen Frieden, der als Idealzustand begriffen wurde. Der Umbau der Völkerrechtsordnung zugunsten einer Ordnung, die den Krieg stärker vermeiden sollte, stützte sich damit auch auf die Neutralität.

Man kann dabei mutmaßen, dass fördernde Faktoren sowohl der Prozess der Staatsbildung als auch Konflikterfahrungen im Europa der Frühen Neuzeit waren.⁴⁸ Hinzu kommt das Verblässen älterer Dogmen, insbesondere moralischer Forderungen auf Konfliktteilnahme («gerechter Krieg») oder Forderungen, die sich aus juristischen Verpflichtungen aus Lehensrecht, Bündnis- oder Beistandsverträgen ergaben. Bei dem in Wien hingerichteten 1848er-Revolutionär Robert Blum werden gerade staatliche Beistandsverpflichtungen aus Verträgen und Verfassungen als fatal oder jedenfalls problematisch angesehen.⁴⁹

Freilich blieben auch in diesem überwiegend neutralitätsfreundlichen Panorama vor 1914 einzelne Stimmen hörbar, die prinzipielle Einwände gegen die Neutralität in den Vordergrund rückten. Der bedeutendste englische Völkerrechtler, John Westlake, formulierte vor dem Ausbruch des Ersten Weltkriegs erstaunlich offen: »We may sum up by saying that neutrality is not morally justifiable unless intervention in the war is unlikely to promote justice, or could do so only at a ruinous cost to the neutral.«⁵⁰

Auch im Vormärz-Staatslexikon von Rotteck und Klüber findet sich bald nach der Definition der Neutralität die suggestive Frage, ob das Recht zu Neutralität das letzte Wort bei Konflikten sein solle. Der Verfasser C.F. Wurm fragt,

ob es würdig und großmüthig, ob es auch nur politisch sei, dem offenbaren Mißbrauche der Gewalt, der Unterdrückung des Schwächeren ruhig zuzusehen [...] In den Verhältnissen unseres europäischen Staatensystems mag es allerdings, in der Mehrzahl der Fälle, dem Interesse der Mindermächtigen gemäßer sein, einer Partei

sich anzuschließen, als neutral zu bleiben; aber das Interesse hat mit dem Rechte nichts zu tun.⁵¹

Die (scheinbare) Lösung dieses Konflikts ist, die völkerrechtliche Frage von der politischen Frage abzukoppeln. Neutralität als Völkerrechtsinstitut erlaubt bestimmte Handlungen und Haltungen; aber eine politische Betrachtungsweise kann Nicht-Neutralität erfordern. Erst recht ist auch zu berücksichtigen, dass Neutralität im 19. Jahrhundert keineswegs nur ethisch veranlasst war und man Krieg aus prinzipiell pazifistischen Motiven und Humanitarismus heraus vermeiden wollte. Vielmehr ist auch die Verflechtung von Neutralität mit europäischer Großmachtpolitik und Imperialismus zu sehen, die sich dieses Rechtsinstitut zu eigenen Zwecken nutzbar machte und von der Neutralität und Neutralisierung einzelner Staaten oder Regionen strategische Vorteile zog.⁵²

Multiple Kooperationen und Verflechtungen bewirken Wahrnehmungsverschiebungen

Wenn im 20. Jahrhundert die Verbindung von kollektivem Frieden und der Neutralität einzelner Staaten nur noch abgeschwächt gewürdigt wurde, so kann man durchaus auf die oben genannten argumentativen Vorläufer vor 1914 verweisen. Nach dem Ersten Weltkrieg entstanden im Kontext der Pariser Friedensverträge und durch den Abschluss des Briand-Kellogg-Vertrags⁵³ Staatensysteme, die den Krieg stärker als je zuvor ächteten (auch wenn mit guten Gründen argumentiert werden kann, dass solche Ächtung im europäischen Völkerrecht schon auf die Zeit nach dem Wiener Kongress datiert werden kann).⁵⁴

Die hier installierten Vorkehrungen gegen Friedensbrecher basierten gerade auf der Idee, dass die Staatengemeinschaft kollektive Maßnahmen ergreift. Frieden sollte mit Zwangsgewalt, also gegebenenfalls auch mit Krieg, gesichert werden. Ein Abseitsstehen von neutralen Staaten gerät in dieser Konstellation zunehmend unter argumentativen Rechtfertigungsdruck und in argumentative Rechtfertigungsnot. Gewissermaßen analog zur frühneuzeitlichen Situation wird Krieg und Frieden re-moralisiert und damit einher ging eine »Pflicht solidarischer Verfolgung von Friedensstörungen«⁵⁵. Auch den Zeitgenossen, etwa dem Kelsen-Schüler Josef L. Kunz fiel die Parallele zur Frühen Neuzeit und die seltsame Wiederkehr der Lehre vom gerechten Krieg auf, die darin lag: Die Ächtung des Friedensbrechers fordert von Dritten Stellungnahmen gegen denjenigen, der einen ungerechten Krieg führt.⁵⁶

Neutralität wie auch ihre völkerrechtswissenschaftliche Konstruktion finden damit stets im Kontext statt. Die Umstände der Zeit können die Neutralität einzelner Staaten im Kontext des Staatensystems begünstigen oder behindern, sie wirken zurück auf ihre Wahrnehmung und spiegeln sich in ethischer Wertschätzung oder Ächtung. Auch die Funktionen und Funktionszuschreibungen an die Neutralität finden in einer internationalen Staatenordnung statt, die vermachtet ist. Innerhalb jener regionalen internationalen Ordnung, die sich selbst als europäisches Völkerrecht benannt hat, gab es innerhalb einer relativ kurzen Zeit einen Wahrnehmungswandel: von einer starken Ablehnung der Neutralität in der Vormoderne hin zu ihrer ethisch-politischen Wertschätzung

im 19. Jahrhundert. Sie steht in Ko-Evolution mit der Entwicklung als anerkanntes Völkerrechtsinstitut bis 1914.

Infolge der Transformation der internationalen Staatenordnung nach den Pariser Vorortverträgen, über den Briand-Kellogg-Pakt 1928 und dem System der Vereinten Nationen, fand im Verlauf des 20. Jahrhunderts zunächst eine merkliche Abschwächung dieser vormaligen Würdigung statt. Sie wurde relativiert, der Nutzen der Neutralität reduziert und die Friedenssicherung eher von anderen kollektiven Instrumenten und rechtlich-politischen Systemen erwartet.⁵⁷ Hersch Lauterpacht schreibt: »neutrality and collective security are complementary concepts; the more there is of the one, the less there is of the other«⁵⁸. Für den Völkerbund traf der Kommentar von Schücking und Wehberg schon 1921 die ebenso pointierte wie programmatische Feststellung: »Der Begriff der Neutralität steht mit dem Grundsatz des Völkerbundes, wonach alle Mitglieder eine gemeinsame Exekution gegen den Urheber eines Überfallkrieges unternehmen müssen, in einem scharfen Widerspruche«⁵⁹.

Nach 1945 entstand ein neues System kollektiver Sicherheit, sodass man zunächst annehmen könnte, die Neutralität würde analog zur Konstellation in der Zwischenkriegszeit in juristischer Theorie ihre Legitimität und in politischer Praxis an Relevanz verlieren. Allerdings bewirkte die zunehmend dominant werdende Systemkonfrontation des globalen Kalten Kriegs eine neue Wertschätzung der Neutralität.⁶⁰ Die Spannungen zwischen den Blöcken erhöhten einerseits den Druck auf neutrale Staaten, und andererseits führte genau dieser Druck dazu, in der Neutralität ebenso wie der Blockfreiheit eine attraktive Handlungsoption als außenpolitische Strategie zu sehen.⁶¹ Globalgeschichtlich lässt sich in dieser Epoche eine große Bandbreite an Varianten neutralen Handelns beobachten.

Das Ende dieser Konfrontation 1989 bringt neue Konstellationen hervor⁶²: Zunächst sind es sogenannte »Neue Kriege« und ihre Gewaltformen und später die Erfahrung der militärischen Aggression durch neoimperiale, revisionistische Akteure, die Anlass bieten, die Neutralität in einer zunehmend multipolaren Welt ein weiteres Mal kritisch zu reflektieren.⁶³ Diskutiert werden Konzepte wie *non-belligerency* und ihr Verhältnis zur klassischen bzw. modifizierten Neutralitäts-Doktrin⁶⁴ sowie zur Satzung der Vereinten Nationen. Es bleibt daher die Frage, welche die Entwicklung der Neutralität von jeher begleitet hat: Was bedeutet Neutralität und welche Funktionen erfüllt sie für wen?

Resümee

Zusammenfassend könnte man sagen, dass sich drei Befunde aus diesem Überblick ergeben: Erstens ist die Neutralität geschichtlich mehrfach Konjunkturen unterworfen: Dabei schwankt die Bewertung der Neutralität einzelner Staaten, und zwar sowohl aus externer als auch aus interner Perspektive. Zum anderen ist aber auch das Rechtsinstitut der Neutralität prinzipiell Wahrnehmungsverschiebungen unterworfen gewesen: Einer weitgehenden Ablehnung noch im 17. und 18. Jahrhundert folgte eine sehr positive, teilweise geradezu enthusiastische Phase im 19. Jahrhundert, die nach dem Ersten Weltkrieg wieder starken Dämpfungen und später neuen Wertschätzungen unterworfen war.

Zweitens verdeutlicht die Abkehr von einer rein positiven Wahrnehmung nach dem Zweiten Weltkrieg eine Wiederkehr von materiellen Gerechtigkeitsvorstellungen, die ähnlich wie die Lehre vom gerechten Krieg in Wechselwirkung mit der Neutralität standen. Nun wurden Friedensbrecher durch das Völkerrecht kollektiv geächtet, Angriffskriege wurden juristisch verboten und die Staatengemeinschaft engagierte sich in Sanktionen. Neutralität geriet auf diese Weise in ein Spannungsverhältnis zur Solidarität zwischen den Staaten, die erst im Völkerbund und dann in den Vereinten Nationen institutionalisiert wurde.

Drittens verdeutlichen schon die Diskussionen des 19. Jahrhunderts, dass eine differenzierte Wahrnehmung von Neutralität in Theorie und Praxis bestand. So sehr Neutralität völkergewohnheitsrechtlich anerkannt war, so umstritten blieben doch Rechte und Pflichten der Neutralen bzw. dritter Parteien in vielfältigen Konfliktfällen und Konstellationen der internationalen Beziehungen. Dissens herrschte etwa bei der Frage, inwieweit Neutralität auch die Pflicht zur Unparteilichkeit nach sich zog. Während manche Stimmen die Unparteilichkeit zur Neutralität rechneten, ließen andere Völkerrechtler (nicht nur des 19. Jahrhunderts) hier Differenzierungen zu und unterschieden beide Haltungen juristisch voneinander: Der Neutrale musste nicht zwingend unparteiisch bleiben. Er hatte neben dem Recht zur Neutralität auch die Freiheit, Parteilichkeit zu praktizieren.

Anmerkungen

- 1 Siehe hierzu umfassend Stephen C. Neff, *War and the Law of Nations. A General History* (Cambridge: Cambridge University Press, 2005).
- 2 Michael Schweitzer und Heinhard Steiger, »Artikel Neutralität,« in *Geschichtliche Grundbegriffe*, hg. von Otto Brunner, Werner Conze und Reinhart Koselleck, Bd. 4 (Stuttgart: Klett-Cotta, 1978), 315–370; Hans Erik Næss, »Neutrality: A Contested Concept,« in *The Neutrality Paradox in Sport*, hg. von Hans Erik Næss (London: Palgrave Macmillan, 2022), 23–62.
- 3 Astrid von der Lühe, »Artikel Unparteilichkeit,« in *Historisches Wörterbuch der Philosophie*, hg. von Joachim Ritter, Karlfried Gründer und Gottfried Gabriel, Bd. 11 (Basel: Schwabe AG, 2001), 252–257.
- 4 Fritz Schäfer, »Religiöse Symbole und staatliche Neutralität. Vorschlag für ein dreispuriges Modell,« *Archiv des öffentlichen Rechts* 148, Nr. 3 (2023): 413–449, <https://doi.org/10.1628/aoer-2023-0021>; Markus Müller, »Neutralität als Verfassungsgebot? Der Staat und religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen,« in *Machtverschiebungen*, hg. von Christian Walter (Berlin: De Gruyter, 2022), 251–295, <https://doi.org/10.1515/9783110757552>; Michael Droge, »Neutralität als Verfassungsgebot? Die Exekutive und der politische Prozess,« in *Machtverschiebungen*, hg. von Christian Walter (Berlin: De Gruyter, 2022), 297–353, <https://doi.org/10.1515/9783110757552>.
- 5 Rainald Vobbe und Charlotte Pötters, »Die Einschränkungen des Neutralitätsprinzips im Lichte der aktuellen Missbrauchsrechtsprechung,« *Umsatzsteuer Rundschau. Zeitschrift für die gesamte Umsatzsteuerpraxis* 72, Nr. 20 (2023): 777–786, <https://doi.org/10.9785/ur-2023-722002>; Hans Nieskens, »Der Grundsatz der steu-

- erlichen Neutralität in der Mehrwertsteuer/Umsatzsteuer – Was hat die Praxis davon? – Zugleich eine Anm. zu FG Münster, Vorlagebeschl. v. 27.6.2022 – 15 K 2327/20 AO und EuGH, Urt. v. 3.2.2022 – C-515/20, « Umsatzsteuer Rundschau. Zeitschrift für die gesamte Umsatzsteuerpraxis 7, Nr. 20 (2022): 749–754, <https://doi.org/10.9785/ur-2022-712002>.
- 6 Cedric Hornung, Internationales Privatrecht zwischen Wertneutralität und Politik, Studien zum ausländischen und internationalen Privatrecht, Bd. 472 (Tübingen: Mohr Siebeck, 2021).
 - 7 Vergleiche allgemein Schweitzer und Steiger, »Artikel Neutralität,« 327; Ulrich Scheuner, »Artikel Neutralität,« in Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, hg. von Hans-Jürgen Schlochauer, 2. Aufl., Bd. 2 (Berlin: De Gruyter & Co., 1961), 593f.
 - 8 Siehe hierzu versuchsweise Miloš Vec, »Artikel Neutralität,« in Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte, hg. von Albrecht Cordes, Heiner Lück und Dieter Werkmüller, 2. Aufl., Bd. 3 (Berlin: Erich Schmidt Verlag, 2016), 1892–1896.
 - 9 Julia Schreiner, Neutralität nach »Schweizer Muster«? Österreichische Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität, 1955–1989 (Baden-Baden: Nomos, 2018).
 - 10 Vergleiche etwa Michael Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« in The Max Planck Encyclopedia of Public International Law, hg. von Rüdiger Wolfrum, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e349>.
 - 11 Anonym, »Artikel Neutralität,« in Oesterreichisches Rechts=Lexikon: Praktisches Handwörterbuch des öffentlichen und privaten Rechtes der im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, hg. von Friedrich Duschek, Wenzel Ritter von Bělský und Carl Baretta, Dritter Band (Prag: Höfer & Klouček, 1896), 455–457.
 - 12 Michael Stolleis, Geschichte des öffentlichen Rechts in Deutschland Bd. 1: Reichspublizistik und Policeywissenschaft 1600–1800 (München: C. H. Beck, 1988), 154, 181, 279.
 - 13 Luigi Nuzzo und Miloš Vec, Hg., Constructing International Law: The Birth of a Discipline, Studien zur europäischen Rechtsgeschichte, Bd. 273 (Frankfurt a.M.: V. Klostermann, 2012).
 - 14 Dietrich Heinrich Ludwig von Ompteda, Litteratur des gesammten sowohl natürlichen als positiven Völkerrechts. Erster Theil. Nebst vorangeschickter Abhandlung von dem Umfange des gesammten sowohl natürlichen als positiven Völkerrechts, und Ankündigung eines zu bearbeitenden vollständigen Systems desselben (Regensburg: Joh. Leop. Montags sel. Erben, 1785), 651–660; Karl Albert von Kamptz, Neue Literatur des Völkerrechts von 1784–1794 (Berlin: Duncker & Humblot, 1817), 352–356; Axel Gotthard, »Neutralität,« in Handbuch Frieden im Europa der Frühen Neuzeit/Handbook of Peace in Early Modern Europe, hg. von Irene Dingel, Michael Rohrschneider, Inken Schmidt-Voges, Siegrid Westphal und Joachim Whaley (Berlin: De Gruyter Oldenbourg, 2021), 551–568.
 - 15 Johann Wilhelm Neumair von Ramsla, Von der Neutralitet und Assistentz, oder Unpartheyligkeit oder Partheylichkeit in KriegsZeiten sonderbarer Tractat oder Handlung (Erfurt: Philipp Wittel – Johann Birckner, 1620).

- 16 Hugo Grotius, *De iure belli ac pacis libri tres: in quibus ius naturae & gentium: item juris publici praecipua explicantur*, 2. Aufl. (Amsterdam: Apud Gvilielmvm Blaevw, 1631), 500–503.
- 17 Emer de Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle. Appliqués à la Conduite & aux Affaires des Nations & des Souverains*, 2 Bde. (Leiden: Aux Depens de la Compagnie, 1758), 34–44.
- 18 Éric Schnakenbourg, *Entre la guerre et la paix: Neutralité et relations internationales, XVIIe–XVIIIe siècles* (Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2013); Stefano Cattelan, »In the Shadow of the Great Powers: Freedom of the Sea and Neutrality in the Long Eighteenth Century,« *Grotiana* 44, Nr. 1 (2023): 145–153, <https://doi.org/10.1163/18760759-20230005>.
- 19 Lassa Francis Lawrence Oppenheim, *International Law. A Treatise*, Vol. 2: War and Neutrality (London: Longmans, Green and Co., 1906), 301–480.
- 20 Oliver Diggelmann, »Beyond the Myth of a Non-Relationship: International Law and World War I,« *Journal of the History of International Law* 19, Nr. 1 (2017): 93–120, <https://doi.org/10.1163/15718050-12340082>.
- 21 Gotthard, »Neutralität.«
- 22 Thomas Köhler, *Einleitung in das praktische europäische Völkerrecht zum Gebrauch seiner Vorlesung* (Mainz: Andreas Craß, 1790), 189.
- 23 Julius Schmelzing, *Systematischer Grundriß des praktischen Europäischen Völker=Rechtes. Für akademische Vorlesungen und zum Selbst=Unterricht entworfen*, Bd. 3 (Rudolstadt: im Verlag der Hof=Buch=und Kunsthandlung, 1820), 254–255.
- 24 Jean Louis Klüber, *Droit des gens moderne de l'Europe. Avec un supplément contenant une bibliothèque choisie du droit des gens*, Bd. 2 (Stuttgart: Cotta, 1819), 439.
- 25 Christian Friedrich Wurm, »Artikel Neutralität,« in *Staats-Lexikon. Encyclopädie der Staatswissenschaften*, hg. von Carl von Rotteck und Carl Welcker, Bd. 11 (Altona: Johann Friedrich Hammerich, 1841), 284.
- 26 Albert Friedrich Berner, »Artikel Neutralität,« in *Deutsches Staats-Wörterbuch*, hg. von Johann Caspar Bluntschli und Karl Brater, Bd. 7 (Stuttgart: Expedition des Staats=Wörterbuchs, 1862), 253.
- 27 August von Bulmerincq, »Artikel Neutralitätsgesetze,« in *Rechtslexikon*, hg. von Franz von Holtzendorff, 2. Aufl., Bd. 2 (Leipzig: Duncker & Humblot, 1876), 215.
- 28 Richard Kleen, *Lois et usages de la neutralité d'après le droit international conventionnel et coutumier des états civilisés*, Bd. 1 (Paris: A. Chevalier-Marescq, 1898), VIII.
- 29 August von Bulmerincq, »Völkerrecht oder internationales Recht,« in *Handbuch des Öffentlichen Rechts*, hg. von Heinrich Marquardsen, Bd. 1, Allgemeiner Teil, Zweiter Halbband (Tübingen: Akademische Verlagsbuchhandlung, 1884), 358–359.
- 30 Berner, »Artikel Neutralität«, 245. Anonym, »Artikel Neutralität,« 455.
- 31 von Bulmerincq, »Artikel Neutralitätsgesetze,« 218.
- 32 Köhler, *Einleitung in das praktische europäische Völkerrecht zum Gebrauch seiner Vorlesung*, 197; Theodor Schmalz, *Das europäische Völker=Recht: in acht Büchern* (Berlin: Duncker & Humblot, 1817), 278; Leopold Freiherr von Neumann, *Grundriss des heutigen europäischen Völkerrechtes*, 2. Aufl. (Wien: Braumüller, 1877), 141.

- 33 Carl Gareis, »Artikel Neutralisation,« in Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Bd. 2, hg. von Julius Hatschek und Karl Strupp (Berlin: De Gruyter, 1925), 119–124; Carl Gareis, »Artikel Neutralität, Neutralitätsrecht und -pflichten im Landkriege,« in Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie, Bd. 2, hg. von Julius Hatschek und Karl Strupp (Berlin: De Gruyter, 1925), 125–128.
- 34 Schmelzing, Systematischer Grundriß des praktischen Europäischen Völker=Rechtes, 257.
- 35 Berner, »Artikel Neutralität,« 253.
- 36 Neumann, Grundriss des heutigen europäischen Völkerrechtes, 128.
- 37 Frederik Dhondt, »Permanent Neutrality or Permanent Insecurity? Obligation and Self-Interest in the Defence of Belgian Neutrality, 1830–1870,« in International Law in the Long Nineteenth Century (1776–1914): From the Public Law of Europe to Global International Law?, hg. von Inge Van Hulle und Randall Lesaffer (Leiden: Brill Nijhoff, 2019), 159–185.
- 38 Carl Bergbohm, Die Bewaffnete Neutralität 1780–1783: Eine Entwicklungsphase des Völkerrechts im Seekriege (Berlin: Verlag Puttkammer & Mühlbrecht, 1884).
- 39 von Bulmerincq, »Artikel Neutralitätsgesetze.«
- 40 Maartje Abbenhuis, An Age of Neutrals: Great Power Politics, 1815–1914 (Cambridge: Cambridge University Press, 2014), insb. 239.
- 41 Peter Lyon, »Neutrality and the Emergence of the Concept of Neutralism,« The Review of Politics 22, Nr. 2 (1960): 259; Neff, War and the Law of Nations, 191.
- 42 Gotthard, »Neutralität,« 555.
- 43 Gotthard, »Neutralität,« 552, Anm. 5.
- 44 Gotthard, »Neutralität,« 557; Neff, War and the Law of Nations, 75.
- 45 Johann Jacob Moser, Versuch des neuesten Europäischen Völker=Rechts in Friedens= und Kriegs=Zeiten; vornehmlich aus denen Staatshandlungen derer Europäischen Mächten, auch anderen Begebenheiten, so sich seit dem Tode Kaiser Karls VI. im Jahr 1740 zugetragen haben. Zehnter Theil, Bd. 1, 20. Buch. Von der Neutralität (Frankfurt a.M.: Varrentrapp und Wenner, 1780), 147–498.
- 46 Berner, »Artikel Neutralität,« 252.
- 47 Johann Caspar Bluntschli, Das moderne Völkerrecht der civilisirten Staaten als Rechtsbuch dargestellt (Nördlingen: Druck und Verlag der C.H. Beck'schen Buchhandlung, 1868), 403, Hervorhebungen im Original.
- 48 Robert Blum, »Artikel Neutralität,« in Volksthümliches Handbuch der Staatswissenschaften und Politik: Ein Staatslexicon für das Volk (Leipzig: Verlag von Heinrich Matthes, 1852), 116.
- 49 Blum, »Artikel Neutralität,« 116.
- 50 John Westlake, International Law. Part II: War, 1. Aufl. (Cambridge: University Press, 1907), 162.
- 51 Wurm, »Artikel Neutralität,« 284.
- 52 Abbenhuis, An Age of Neutrals, 239.
- 53 Oona A. Hathaway und Scott J. Shapiro, The Internationalists: How a Radical Plan to Outlaw War Remade the World (New York, NY: Simon & Schuster, 2017); Bernhard Roscher, Der Briand-Kellogg-Pakt von 1928: Der »Verzicht auf den Krieg als Mittel

nationaler Politik« im völkerrechtlichen Denken der Zwischenkriegszeit, Studien zur Geschichte des Völkerrechts, Bd. 8 (Baden-Baden: Nomos, 2004).

- 54 Hendrik Simon, *A Century of Anarchy? War, Normativity, and the Birth of Modern International Order* (Oxford: Oxford University Press, 2024).
- 55 Gotthard, »Neutralität,« 567.
- 56 Josef L. Kunz, *Kriegsrecht und Neutralitätsrecht* (Wien: Springer, 1935).
- 57 Zur Zwischenkriegszeit siehe Kentaro Wani, *Neutrality in International Law: From the Sixteenth Century to 1945* (London: Routledge, 2017), 141–187.
- 58 In *International Studies Conference*, 44; zitiert nach Hans J. Morgenthau, »International Affairs: The Resurrection of Neutrality in Europe,« *The American Political Science Review* 33, Nr. 3 (1939): 478.
- 59 Walter Schücking und Hans Wehberg, *Die Satzung des Völkerbundes*, kommentiert von Walter Schücking und Hans Wehberg. Vorveröffentlichung aus dem Kommentar zum Friedensvertrage, hg. von Walter Schücking (Berlin: Franz Vahlen, 1921), 390.
- 60 Josef B. Binter, »Neutrality in a Changing Europe: Old Roots, New Branches,« in *Towards a Future European Peace?*, hg. von Karl E. Birnbaum, Josef B. Binter und Stephan K. Badzik (London: Palgrave Macmillan, 1991), 118.
- 61 Sandra Bott, Jussi M. Hanhimäki, Janick Schaufelbuehl und Marco Wyss, Hg., *Neutrality and Neutralism in the Global Cold War: Between or Within the Blocs?* (London: Routledge, 2016); Thomas Fischer, Juhana Aunesluoma und Aryo Makko, »Introduction. Neutrality and Nonalignment in World Politics during the Cold War,« *Journal of Cold War Studies* 18, Nr. 4 (2016): 4–11.
- 62 Habtom Desta und Naman Karl-Thomas, Hg., *Neutrality after 1989: New Paths in the Post-Cold War World* (Bristol: E-International Relations, 2024).
- 63 Beispielsweise für Österreich siehe Wolfgang Müller-Funk, »Vom Ende der Illusionen. Plädoyer für die Neutralisierung der Neutralität,« in *Europa neu gedacht: Wie ein aktives Österreich zu einem starken Europa beitragen kann*, hg. von Österreichische Gesellschaft für Europapolitik (Wien: Czernin Verlag, 2024), 117–121.
- 64 Natalino Ronzitti, »Neutrality, Non-Belligerency, and Permanent Neutrality According to Recent Practice and Doctrinal Views,« *Journal of Conflict and Security Law* 29, Nr. 1 (2024): 55–71, <https://doi.org/10.1093/jcs/lkrae001>.

Die Neutralität im Völkerrecht

Stephan Wittich

Einleitung

Die Neutralität ist wohl so alt wie die organisierte Gewalt zwischen Kollektiven von Menschen¹, also der Krieg selbst. Auch in der Geschichte des Staatensystems gab es in allen Kriegen Staaten, die sich gegen eine Teilnahme und zum »Stillsitzen« entschlossen. Aus welchen Gründen oder Motiven auch immer, die Nichtteilnahme an einem Krieg erscheint vielen Staaten oft als die vernünftigste Option. Der Begriff der Neutralität wird dabei meist nur sehr allgemein als ein rein faktischer verwendet und weniger als ein rechtlicher, der in mehr oder weniger detaillierter Weise sowohl den Kriegführenden als auch dem oder den Neutralen Rechte einräumen und Pflichten auferlegen.² Zweck dieses Beitrages ist es daher, die völkerrechtlichen Grundlagen der Neutralität darzustellen und zu erklären. Ausgehend vom traditionellen Neutralitätsbegriff, wie er vor allem Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts kodifiziert wurde, zeichnet der Beitrag das geänderte Verständnis der Neutralität vor allem nach dem Ende des 2. Weltkrieges nach und diskutiert den gegenwärtigen Stand der Neutralität im Völkerrecht.

Zum Begriff der Neutralität und seine Abgrenzung von verwandten Konzepten

Die völkerrechtliche Neutralität ist ein rechtlicher Status, der sowohl dem Neutralen als auch den Kriegführenden im gegenseitigen Verhältnis bestimmte Rechte einräumt und Pflichten auferlegt.³ Von diesem rechtlich geregelten Begriff sind andere, zumeist politische Konzepte auseinanderzuhalten, wenn eine Abgrenzung oft auch nicht klar ist und es zu Überschneidungen kommt.

Einmal ist die völkerrechtliche Neutralität vom Status eines bloßen *Nichtkriegführenden* zu unterscheiden. Dieser beteiligt sich zwar selbst nicht aktiv an dem bewaffneten Konflikt (etwa durch Entsendung und Einsatz eigener Truppen oder Bereitstellung des eigenen Territoriums zur militärischen Nutzung durch eine Kriegspartei), unterstützt eine kriegführende Partei jedoch substanziell mit Waffen, Ausrüstung, finanziellen Mitteln, in logistischer Weise, militärischen oder geheimdienstlichen Informationen oder auf andere Art, die einem Neutralen jedenfalls verboten wäre.⁴ Da sich ein Nichtkrieg-

führender nicht an die Verpflichtungen aus der Neutralität gebunden fühlt, zugleich jedoch Rechte aus dieser für sich in Anspruch nehmen möchte, handelt es sich bei diesem Konzept zumindest aus historischer Sicht um ein politisches und weniger um ein rechtliches.⁵ Allerdings wird die Nicht-Kriegsführung in neuester Zeit vermehrt als »Alternative« zur Neutralität gesehen, indem sich Staaten auf sie berufen und die Wissenschaft sie zunehmend rechtlich begründet. Wie am Ende dieses Beitrages zu zeigen sein wird, hat das in Einzelfällen mitunter signifikante Auswirkungen auf die Neutralität.

Neutralität bedeutet auch mehr als bloße *Bündnisfreiheit*, beziehungsweise *Allianz- oder Blockfreiheit*. Ein bündnisfreier Staat ist nicht Mitglied eines Militärbündnisses (insbesondere zum Zweck der kollektiven Selbstverteidigung) wie der Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO). Blockfreiheit im historischen Sinne bedeutet, dass ein Staat nicht Teil eines größeren Machtblockes ist. Zu nennen ist hier vor allem die Bewegung der Blockfreien Staaten, die sich während des Kalten Krieges und im Zuge der Dekolonisierung gebildet hatte.⁶ Im Fall eines Krieges kann sich ein bündnis- oder blockfreier Staat entscheiden, ob er neutral ist oder nicht.

Wichtig ist weiters zu betonen, dass Neutralität als rechtliches Konzept von *politischem oder moralisch-ideologischem Neutralismus* zu unterscheiden ist. Ein Neutraler ist nicht verpflichtet, eine Unparteilichkeit im Sinne einer Objektivität, Unbefangenheit oder Äquidistanz zu den Kriegführenden an den Tag zu legen.⁷ Dies ist insbesondere deshalb wichtig, weil die Satzung der Vereinten Nationen ein generelles Gewaltverbot enthält.⁸ So bleibt es einem Neutralen unbenommen, den Angriff eines Staates gegen einen anderen als schweren Verstoß gegen die Satzung zu verurteilen, Sympathie mit einem kriegführenden Staat auszudrücken oder gegen sonstige Verletzungen des Völkerrechts durch Kriegführende zu protestieren, auch wenn der Neutrale von diesen Rechtsverletzungen selbst nicht in seinen Rechten unmittelbar betroffen ist. Der Neutrale ist dementsprechend auch keineswegs verpflichtet, parteiische oder ideologische Meinungsäußerungen in der allgemeinen Öffentlichkeit durch Medien oder Privatpersonen zu kontrollieren oder gar zu unterdrücken.⁹

Schließlich ist Neutralität auch von *Neutralisierung* zu unterscheiden, obwohl dieser Begriff in der völkerrechtlichen Lehre alles andere als einheitlich verwendet wird.¹⁰ Die Idee der Neutralisierung eines Gebietes entwickelte sich im 19. Jahrhundert vor dem Hintergrund des europäischen Machtgleichgewichtes.¹¹ Im Sinne des »Europäischen Konzertes« zur Aufrechterhaltung dieses Gleichgewichtes vereinbarten die Großmächte die Neutralisierung von Gebieten, damit diese als *cordon sanitaire* nicht zu Schauplätzen kriegerischer Auseinandersetzungen würden oder als Pufferzone zwischen den Großmächten fungierten.¹² Dabei wurde die Neutralisierung dem betreffenden Territorium meistens von den Großmächten gegen dessen Willen – oder zumindest ohne dessen Zustimmung – auferlegt (z. B. Belgien, Luxemburg, Krakau oder teilweise auch im Falle der Schweiz durch den Wiener Kongress)¹³, während ein Neutraler diesen Status freiwillig wählt. Inhaltlich unterschied sich diese Neutralisierung von der Neutralität einerseits dadurch, dass sie bereits in Friedenszeiten bestand, während die Neutralität erst durch den Ausbruch eines Krieges begründet wurde, und andererseits dadurch, dass die Großmächte garantierten, die Integrität des Gebietes des neutralisierten Staates zu schützen.¹⁴ Nach heutiger Auffassung wäre die Neutralisierung mit dauernder Neutralität weitgehend gleichzusetzen.

Die *dauernde Neutralität* wiederum unterscheidet sich von der *gewöhnlichen Neutralität* einerseits durch den Zeitpunkt der Begründung und andererseits durch den größeren Umfang der Verpflichtungen. Die dauernde – oder in der österreichischen Terminologie »immerwährende« – Neutralität besteht schon in Friedenszeiten und übersteht das Ende des Konfliktes, während die gewöhnliche oder temporäre Neutralität erst mit dem Ausbruch eines Krieges eintritt und mit dessen Ende auch selbst beendet ist.

Anwendungsbereich der Neutralität

Die völkerrechtliche Neutralität ist sachlich beschränkt auf einen Krieg, an dem zumindest zwei Staaten beteiligt sind. Das Neutralitätsrecht regelt nur den Status des Neutralen in dessen Verhältnis zu den kriegführenden Staaten. Es erstreckt sich somit nicht auf rein innerstaatliche, also nicht-internationale bewaffnete Konflikte (Bürgerkriege oder Unabhängigkeitskriege).¹⁵ Diese Unterscheidung ist manchmal allerdings nicht einfach zu treffen, vor allem in einem an sich innerstaatlichen Konflikt wie einem Bürgerkrieg, in den ein anderer Staat substantiell militärisch eingreift, und zwar auf der Seite der gegen die Regierung kämpfenden Rebellen.¹⁶ So urteilte etwa das Internationale Strafgericht für das ehemalige Jugoslawien (eng.: International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia, ICTY), dass sich die Natur des ursprünglich rein innerstaatlichen Krieges in Bosnien-Herzegowina aufgrund der erheblichen militärischen Unterstützung der bosnisch-serbischen Milizen durch die Regierung Serbiens in einen internationalen, also zwischenstaatlichen Konflikt gewandelt hätte.¹⁷

Ferner kann sich auch die Natur eines ursprünglich rein innerstaatlichen Unabhängigkeitskrieges mit erfolgreicher Abspaltung des Gebietes und Gründung eines neuen Staates auf diesem in einen zwischenstaatlichen Konflikt ändern (z. B. Abspaltung Eritreas von Äthiopien oder jene Südsudans vom Sudan). Sobald aus dem internen Konflikt ein zwischenstaatlicher Krieg wird, findet das Neutralitätsrecht Anwendung.

Da das Neutralitätsrecht aus einer Zeit stammt, als Kriege zwischen Staaten noch nicht verboten waren, machte man den Beginn der Neutralität mit dem Eintritt des Kriegszustandes fest. Dieser erfolgte üblicherweise mit einer formellen Kriegserklärung, die auf den Willen der Staaten schließen ließ, dass sie auch Krieg führen wollten. Kriegserklärungen sind heute jedoch nicht mehr »üblich«,¹⁸ weshalb man auf die Anwendung militärischer Gewalt mit einer gewissen Intensität oder von erheblichem Ausmaß abstellen muss.¹⁹ Ein solcher Begriff der faktischen Anwendung militärischer Gewalt, der sich im Übrigen auch im Humanitären Völkerrecht findet (»internationaler bewaffneter Konflikt«), ist auch deshalb wichtig, weil es aufgrund des generellen Verbots der Anwendung von Waffengewalt in den internationalen Beziehungen nach Artikel 2 Absatz 4 der Satzung der Vereinten Nationen der ursprüngliche Kriegsbegriff heute weitgehend obsolet wurde. Aufgrund dieses allgemeinen Gewaltverbotes wäre es auch fast absurd, zumindest unlogisch, dass ein Staat eine Kriegserklärung abgibt, da er dadurch wohl den Verdacht auf sich zöge, dieses Verbot zu verletzen.²⁰

Umgekehrt endet der Status der Neutralität, wenn der bewaffnete Konflikt selbst beendet ist. Dies kann etwa durch eine Vereinbarung zwischen den Konfliktparteien oder durch eine faktische Einstellung der Waffengewalt erfolgen.²¹ Aber auch wenn der Neu-

trale sich aktiv mit eigenen Truppen am Konflikt beteiligt oder sein Staatsgebiet zum Kriegsschauplatz wird oder gar zur Gänze von einer oder mehreren Kriegsparteien militärisch besetzt wird, endet der Neutralitätsstatus.²² Einzelne Verstöße gegen das Neutralitätsrecht durch den Neutralen selbst vermögen den Status der Neutralität jedoch nicht zu beenden.

Diese Ausführungen betreffend Beginn und Ende des Neutralitätsstatus beziehen sich nur auf die gewöhnliche Neutralität eines Staates, der sich an einem tatsächlichen bewaffneten Konflikt nicht beteiligt. Natur und Zweck der dauernden Neutralität ist es, dass sie unabhängig von einem Konflikt Wirkung entfaltet. Der dauernd neutrale Staat verpflichtet sich zur Neutralität in allen zukünftigen Kriegen, weshalb vor allem die Pflichten eines dauernd Neutralen auch in Friedenszeiten, also auch vor und nach einem Krieg, bestehen. Dabei spielt es keine Rolle, auf welcher Rechtsgrundlage dieser Status der dauernden Neutralität besteht (etwa aufgrund eines Vertrages oder einer völkerrechtlich verbindlichen einseitigen Erklärung wie im Falle Österreichs).

Inhalt der Neutralität

Die Rechtsquellen der Neutralität und ihre »höchst anarchische« Natur

Zeitgenössische Beobachter der Entwicklung der Neutralität hin zu einem allgemein anerkannten Rechtsinstitut stellten von Anbeginn an die generell herrschende Unsicherheit der Rechtslage dar. So hieß es, dass das Neutralitätsrecht der am wenigsten entwickelte Teil des gesamten öffentlichen Rechts und es äußert unklar, ja sogar obskur sei, sodass sich die Wissenschaft und die Praxis in ein »Labyrinth der Widersprüche« irreleiten ließen.²³ Das Neutralitätsrecht wurde sogar als der »anarchischste Bereich des Völkerrechts« bezeichnet, zumal in keinem anderen Gebiet die Meinungen so unterschiedlich, die Grundsätze unklarer und die Uneinigkeiten offensichtlicher seien.²⁴

Ein Hauptgrund für diesen beklagenswerten Zustand war, dass es keine allgemeine vertragliche Regelung des Neutralitätsrechts gab und die bestehende Praxis nicht ausreichend konstant und einheitlich war, sodass allgemeine Regeln nach dem Gewohnheitsrecht hätten entstehen können. Die Fälle, in denen neutralitätsrechtliche Regeln oder Konzepte angewendet wurden, waren einzelfallbezogen und entstanden aus konkreten historischen Umständen und Gegebenheiten. Daher kam es zu vermehrten Rufen nach einer Kodifikation des Neutralitätsrechts durch völkerrechtliche Verträge, denn es gebe »keinen größeren Bedarf im Völkerrecht, als weitere Teile der Neutralitätslehre unter die Herrschaft anerkannter Regeln zu bringen«.²⁵

Eine solche Verrechtlichung wurde im Rahmen der Zweiten Haager Friedenskonferenz 1907 versucht. Von den dort ausverhandelten Konvention betrafen zwei das Neutralitätsrecht. Dies ist einerseits das *V. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs* und das *XIII. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekriegs*. Beide Abkommen haben relativ wenige Vertragsparteien (34 bzw. 30 Staaten).²⁶ Darüber hinaus enthalten beide Abkommen eine Allbeteiligungsklausel, wonach die Abkommen nur dann Anwenden finden, wenn alle Parteien des bewaffneten Konflikts auch Parteien des jeweiligen

Abkommens sind.²⁷ Dies reduziert die Anwendbarkeit dieser Abkommen mitunter beträchtlich.

Die entscheidende Frage ist daher, ob diese Konventionen zum Zeitpunkt ihres Entstehens ungeschriebenes Gewohnheitsrecht kodifizierten, wodurch ihre Bestimmungen auch für Staaten verbindlich wären, die nicht Vertragsparteien sind. Dies wird in der überwiegenden Lehre zumindest behauptet.²⁸ Allerdings kann sich neben diesem »alten« Gewohnheitsrecht auch neues entwickeln und dieses ändern oder verdrängen. Ferner darf nicht vergessen werden, dass der Inhalt der Neutralität beziehungsweise ihre Regeln und deren Auslegung – wie wohl bei jedem rechtlichen Konzept – mit der Zeit einem Wandel unterliegen, wenn sich die äußeren Verhältnisse ändern. So beschränkte etwa die Entstehung des Systems der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen mit der besonderen Stellung des Sicherheitsrates einzelne Aspekte und Regeln des Neutralitätsrechts.

Rechte und Pflichten aus der gewöhnlichen (temporären) Neutralität

Im Folgenden werden die wesentlichsten Rechte und Pflichten aus der gewöhnlichen Neutralität dargestellt. Da der vorliegende Band sich vor allem mit der Neutralität Österreichs auseinandersetzt, beschränkt sich diese Darstellung auf jene rechtliche Fragen, die für Österreich von Relevanz sind. Insbesondere wird daher auf die Neutralität in der Seekriegsführung nicht eingegangen.

Das wichtigste Recht eines Neutralen ist die Unverletzlichkeit seines Gebietes.²⁹ Die Kriegführenden dürfen erstens keine direkten bewaffneten Handlungen auf dem Gebiet des Neutralen setzen; das neutrale Territorium soll nicht Schauplatz des bewaffneten Konfliktes werden. Weiters ist den Kriegführenden das Setzen anderer militärischer Handlungen explizit verboten, etwa die Durchfuhr von Truppen, Munition oder Ausrüstung, die Nutzung militärischer Infrastruktur- oder Kommunikationseinrichtungen, Errichtung von Operationsbasen, Kampfvorbereitungen, militärische Aufklärung oder die Aufstellung oder Anwerbung von Truppen (Artikel 2 bis 4 des V. Haager Abkommens).³⁰

Auch sind die Kriegführenden verpflichtet, jeden durch ihre militärischen Handlungen ausgelösten Kollateralschaden gegenüber dem Neutralen zu verhindern,³¹ selbst wenn dieser nach dem Recht des bewaffneten Konfliktes zwischen den Kriegführenden im Einzelfall zulässig wäre und gegenüber dem Neutralen nicht beabsichtigt war. Anzu merken ist weiters, dass das Territorium jedes Staates, somit auch eines Neutralen, vor jeder militärischen Gewaltanwendung nach heutigem Recht ohnehin auch gemäß dem Gewaltverbot nach Artikel 2 Absatz 4 der Satzung der Vereinten Nationen und vor unerlaubter Benützung durch die Kriegführenden nach dem Grundsatz der territorialen Souveränität geschützt ist.

Diesem Recht entspricht die Pflicht des Neutralen, keine militärischen Handlungen der Kriegführenden auf seinem Gebiet zu dulden (Artikel 5 V. Haager Abkommen). Er hat also alle ihm zur Verfügung stehenden, auch militärischen Mittel anzuwenden, um sein Territorium vor der oben genannten militärischen Nutzung durch die Kriegführenden zu schützen und allfällige militärische Übergriffe zu verhindern (Präventions- oder Verhinderungspflicht).³² Während sich ein Recht auf Selbstverteidigung gegen militärische

Angriffe eines Kriegführenden gegen den Neutralen bereits aus Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen ergibt, ist die neutralitätsrechtliche Regelung anders gelagert. Erstens schreibt sie eine aktive Handlungs- und Verhinderungspflicht vor, während der angegriffene Staat nach Artikel 51 nur ein Recht auf, aber keine Pflicht zur Selbstverteidigung hat. Zweitens setzt die Selbstverteidigung einen militärischen Angriff voraus, während das Neutralitätsrecht dem Neutralen die Pflicht zum Schutz der territorialen Unverletzlichkeit vor jeder militärischen Handlung eines Kriegführenden auferlegt. Somit hat der Neutrale auch solche Handlungen zu verhindern, die unter der relativ hohen Schwelle eines bewaffneten Angriffes liegen. Inwiefern die Neutralität eine ausreichende militärische Kapazität zur Erfüllung dieser Verhinderungspflicht verlangt, ist nicht klar. Erfolgreich ist letztlich aber nur eine effektive bewaffnete Neutralität.³³ Truppen der Konfliktparteien, die auf das Gebiet des Neutralen übergetreten sind, sind zu internieren (Artikel 11 V. Haager Abkommen).³⁴

Die wichtigste und elementarste Pflicht eines neutralen Staates ist, sich nicht an einem bewaffneten Konflikt zwischen anderen Staaten aktiv militärisch zu beteiligen (Abstinenzpflicht). Diese Pflicht findet sich zwar nicht im V. Haager Abkommen, ist aber logischerweise untrennbar mit dem Status der Neutralität verbunden, da es ja gerade deren Essenz ist, dass sich der Neutrale nicht am bewaffneten Konflikt beteiligt. Die Abstinenzpflicht besteht zuoberst für die Entsendung eigener kämpfender Truppen in den bewaffneten Konflikt und gilt logischerweise absolut.

Schwieriger zu beurteilen ist das Verbot der Lieferung militärischen Materials, allein schon deshalb, weil es keine Definition dieses Begriffes gibt und eine solche auch laufenden Änderungen unterliegt (nicht zuletzt aufgrund des militärtechnischen Fortschrittes).³⁵ Verschiedene Kriterien werden in der Praxis herangezogen, um das von der Abstinenzpflicht erfasste Material zu klassifizieren. So wird etwa manchmal zwischen Material »überwiegend für militärischen oder zivilen Gebrauch«, zwischen »letalem Material« oder »letal Ausrüstung« und »nicht-letalem Material« unterschieden, zwischen »kriegsrelevanten Gütern oder Rohstoffen« und anderen oder es wird darauf abgestellt, ob das Material »ausschließlich für den Kampfeinsatz bestimmt« ist oder die Fahrzeuge »für den unmittelbaren Kampfeinsatz besonders gebaut und ausgerüstet sind«. ³⁶ Dies sind jedoch reine Hilfskonstrukte, die sich aufgrund ihrer Unbestimmtheit in der Anwendung als nicht sehr tauglich erweisen. Verschärft wird dieses Problem noch durch die Tatsache, dass Material oder Ausrüstung oftmals einen doppelten Verwendungszweck (militärisch und zivil) hat (»dual use goods«).³⁷

Die Ratio hinter dieser Regelung ist, dass ein Neutraler jedenfalls nicht solche »substanzielle« Hilfe und Unterstützung leisten darf, die einen wesentlichen Einfluss auf den Ausgang des Konfliktes haben würde.³⁸ Es ist jedoch offensichtlich, dass es angesichts der Multikausalität von bewaffneten Konflikten schwer bis unmöglich ist, einen solchen Einfluss festzustellen.

Eine weitere Schwierigkeit besteht darin, dass der Export von Kriegsmaterial in vielen Fällen nicht durch den Staat, sondern durch die produzierenden Unternehmen selbst erfolgt und eine solche Lieferung nach Art 7 V. Haager Abkommen von der Abstinenzpflicht ausgenommen ist.³⁹ Während also eine Lieferung direkt durch den Staat verboten ist, ist eine solche durch private Unternehmen erlaubt. Das offensichtliche Problem besteht darin, dass die absolute Abstinenzpflicht leicht durch »Auslagerung« der

Kriegsmateriallieferung an Private umgangen werden kann und die Zuordnung staatlicher Unternehmen besondere Probleme bereitet.⁴⁰ Darüber hinaus verlangen Staaten zumeist Exportbewilligungen für die Ausfuhr von Kriegsmaterial. Deshalb könnte man argumentieren, dass es sich in einem solchen Fall sehr wohl um eine Lieferung durch den Staat handle.⁴¹

Manche Autoren argumentieren, dass das heutige Völkergewohnheitsrecht es einem neutralen Staat generell verbiete, die Lieferung von Kriegsmaterial durch Private an kriegführende Staaten zu erlauben.⁴² Wenn der Neutrale jedoch Beschränkungen oder Verbote betreffend den Export von Kriegsmaterial erlässt, so hat er jedenfalls nach Artikel 9 V. Haager Abkommen streng im Sinne der Gleichbehandlung vorzugehen und die Regelungen auf alle Konfliktparteien gleich anzuwenden (Paritätsprinzip).⁴³

Hinsichtlich des allgemeinen wirtschaftlichen Verkehrs unterliegt der Neutrale keinen Einschränkungen, eine allgemeine »wirtschaftliche Neutralität«, wonach der Neutrale im Sinne des Paritätsprinzips die Kriegführenden gleich behandeln müsse, gibt es nicht.⁴⁴ Dem Neutralen ist es durch das Völkerrecht daher jedenfalls erlaubt, seine bisherigen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen im normalen oder üblichen Ausmaß weiterzuführen, allein schon aus Gründen des souveränen Selbsterhaltsrechts des Neutralen,⁴⁵ der andernfalls Gefahr liefe, dass seine Wirtschaft zusammenbricht.⁴⁶

Anders ist die Regelung betreffend erhebliche finanzielle Unterstützung eines Kriegführenden, die einem Neutralen nicht erlaubt ist.⁴⁷ Dies wird unter anderem damit argumentiert, dass Geld, Fremdwährung oder Devisen in Kriegszeiten mitunter genauso kriegsrelevant seien wie Waffen und Kriegsmaterial.⁴⁸ Zwar sieht Artikel 18 V. Haager Abkommen vor, dass neutrale Staatsangehörige Kriegführenden sehr wohl Darlehen gewähren können; es ist allerdings äußerst fraglich, ob dies – ähnlich wie die Lieferung von Kriegsmaterial – noch dem heutigen Gewohnheitsrecht entspricht.⁴⁹

Pflichten aus der dauernden Neutralität

Ein dauernd neutraler Staat verpflichtet sich zur Neutralität in allen künftigen Kriegen. Er verpflichtet sich also bereits in Friedenszeiten, in einem zukünftigen Kriegsfall das Recht der gewöhnlichen Neutralität zwischen ihm und den kriegführenden Staaten anzuwenden. Ein dauernd Neutraler hat demnach mehr Pflichten als ein gewöhnlich Neutraler. Dies betrifft vor allem die sogenannten Vorwirkungen, die sogenannte »Sekundärpflichten« nach sich ziehen.⁵⁰ Folglich darf ein ständig Neutraler bereits in Friedenszeiten keine (völkerrechtlichen) Pflichten eingehen, die es ihm im Falle eines bewaffneten Konfliktes unmöglich machen würden, seinen Verpflichtungen aus der dauernden Neutralität nachzukommen.⁵¹ Aus dieser sehr abstrakten Pflicht ist nur wenig Konkretes zu gewinnen. Klar ist, dass es einem ständig Neutralen verboten ist, sich einem Militärbündnis (vor allem der kollektiven Selbstverteidigung) anzuschließen sowie sein Territorium für Stützpunkte fremder Truppenkörper zur Verfügung zu stellen.⁵²

Zu den Vorwirkungen der dauernden Neutralität wird auch gezählt, dass der Neutrale alles tun muss, um nicht in einen Krieg verwickelt zu werden, und ebenso alles unterlassen muss, was ihn in einen Krieg verwickeln könnte.⁵³ Was das im Einzelfall für den Neutralen heißt, bleibt aber im Detail äußerst unklar, und die Praxis hat kaum bis gar nichts zur Klärung dieser Frage beigetragen. Ob und inwiefern der dauernd Neutrale

auch verpflichtet ist, in Friedenszeiten für den allfälligen späteren Schutz der Neutralität durch eine ausreichende Streitkraft zu sorgen (bewaffnete Neutralität), ist strittig. Der Status der dauernden Neutralität kann jedoch nur dann seine »abschreckende« Wirkung gegenüber Kriegsparteien ausüben, wenn diese überzeugt sind, dass eine Missachtung der Neutralität mit hohen Kosten einhergeht. Diese Effektivität der Neutralität kann nur durch glaubwürdigen Willen ihrer Verteidigung erreicht werden. Wenn die anderen Staaten damit rechnen können, dass der Neutrale seine Neutralität militärisch verteidigen wird, werden sie diese Neutralität wohl auch eher respektieren.⁵⁴ Dies entspricht auch der herrschenden Lehre.⁵⁵

Generell ist zur dauernden Neutralität allerdings zu sagen, dass sowohl ihre Quellen wie auch die aus ihr folgenden Regeln rechtlich in vielerlei Hinsicht unklar sind, und zwar noch unklarer als die ohnehin schon obskuren Regeln der gewöhnlichen Neutralität. Dies liegt daran, dass es einerseits keine Verschriftlichung des Status der dauernden Neutralität gibt und andererseits nur (noch) wenige Staaten sich als ständig neutral betrachten.

Die Neutralität im Wandel

Export von Kriegsmaterial

Die gewöhnliche Neutralität, ihr Anwendungsbereich, ihr Inhalt oder zumindest die Auslegung ihrer Regeln haben sich im Laufe der Zeit mitunter signifikant geändert. Eine eher technische, allerdings wesentliche Änderung, die durch die über Jahrzehnte geänderten staatlichen und wirtschaftlichen Bedingungen verursacht wurde, betraf die Beurteilung des Handels mit oder des Exports von Kriegsmaterial, die dem Staat neutralitätsrechtlich verboten, den Privaten aber erlaubt sein soll. Diese Unterscheidung, wie sie sich im Haager Recht findet, ist Ausdruck des Staatsdenkens des eurozentristischen Wirtschaftsliberalismus im 19. Jahrhundert,⁵⁶ wonach die Staaten das Wirtschaftsgeschehen – also Produktion, Handel, Export – weitgehend den privaten Unternehmen überließen und sich diesbezüglich abstinenter verhielten.

Dies hat sich jedoch grundlegend geändert, da die Staaten selbst (etwa über die verstaatlichte Industrie oder Staatshandelsunternehmen) als Produzenten oder Handels- und Wirtschaftstreibende auftreten. Hinzu kommen noch die politische Steuerung und staatliche Regulierung der Wirtschaft über Außenhandelslenkung, Exportkontrolle, Lizenzierung oder Zollbestimmungen. Schließlich ist der moderne Krieg schon lange auch ein Wirtschaftskrieg, in dem Produktionseinrichtungen der Rüstungsindustrie, Infrastruktur, Kommunikation, Rohstoffförderungsstätten oder Gütertransportrouten genauso kriegsrelevant sind wie genuin oder rein militärische Ziele.⁵⁷ Darüber hinaus lässt sich durch diese künstliche Unterscheidung die Neutralität leicht aushebeln, indem der Staat die Rüstungsindustrie und den Handel mit Kriegsmaterial bewusst und gezielt an Private auslagert. Daher wird diese Unterscheidung zwischen Staat und Privaten bei der Behandlung des Exports von Kriegsmaterial heute weitgehend als obsolet erachtet.⁵⁸

Aus dieser Entwicklung lassen sich nun zwei diametral entgegengesetzte Folgerungen betreffend die neutralitätsrechtliche Zulässigkeit des Handels mit Kriegsmaterial schließen.⁵⁹ Entweder der Staat wird dem Privaten gleichgestellt, was nach dem Haager Recht letztlich bedeuten würde, dass Kriegsmaterialexporte generell erlaubt wären.⁶⁰ Dies steht jedoch in völligem Widerspruch sowohl zur Idee und zu Ziel und Zweck des Neutralitätsstatus als auch zum Grundsatz der Abstinenz, wonach sich ein Neutraler jeder Unterstützung der Kriegsparteien zu enthalten habe.⁶¹ Daher zieht die überwiegende Mehrheit in der Lehre den gegensätzlichen Schluss, wonach Private dem Staat gleichzustellen seien und demzufolge auch ihnen der Export von Kriegsmaterial verboten sei.⁶² Um allerdings den Außenhandel eines neutralen Staates nicht in überschießender Weise durch dieses Exportverbot zu beschränken, wird dafür der Begriff des Kriegsmaterials eher eng ausgelegt.

Änderung des Kriegs- bzw. Konfliktbegriffes

Wie bereits betont, beruht das Neutralitätsrecht auf der strikten Trennung von Krieg und Frieden und stellt auf einen »klassischen« zwischenstaatlichen »Krieg« ab, dessen Bestehen durch klare Willensäußerung (»Kriegserklärung«) eindeutig festgestellt werden konnte. Zwischenstaatliche Kriege gibt es zwar immer noch, allerdings ist die Feststellung, ob eine solche Konfliktsituation vorliegt, die das Neutralitätsrecht auslöst, heute viel schwieriger geworden.⁶³ Das liegt einerseits an der zunehmenden Relativierung von Krieg und Frieden⁶⁴ und daran, dass die Staaten ohne Formalitäten bewaffnete Feindseligkeiten austauschen. Aber selbst dann, wenn es aufgrund der Umstände der ausgeübten Waffengewalt am Bestehen eines Krieges keine Zweifel geben kann, scheuen Staaten davor zurück, das Kind beim Namen zu nennen.⁶⁵

Ferner blieben auch die geänderten Erscheinungsformen bewaffneter Konflikte ihrerseits nicht ohne Auswirkung auf die Neutralität. Dies betrifft – wie bereits erwähnt – die schwierige Unterscheidung zwischen internationalen und nicht-internationalen bewaffneten Konflikten; grundsätzlich findet die Neutralität nur auf erstere Anwendung. Allerdings ist die Natur eines Konfliktes (ob international oder rein innerstaatlich) durch die große Zahl und Verschiedenartigkeit der involvierten Konfliktparteien sehr oft schwer oder gar nicht zu durchschauen, und die Rolle dritter Staaten als potenzielle Neutrale ist damit schwer definierbar geworden.

Ein anderes Beispiel sind asymmetrische Konflikte, an denen Staaten und ausländische nicht-staatliche Akteure (vor allem terroristische Vereinigungen) beteiligt sind. Es stellt sich auch die Frage, ob und inwiefern nicht-konventionelle »Cyber-Kriegsführung« ein Anlassfall für die Neutralität ist.⁶⁶ Diese Beispiele zeigen die Wichtigkeit und Notwendigkeit der Abkehr von einem formellen Kriegsbegriff hin zu einem faktischen Verständnis des bewaffneten Konflikts oder der Anwendung bewaffneter Waffengewalt. Hinzu kommen die qualitativ signifikanten und rasanten Änderungen in der modernen Militär- und Waffentechnologie, deren Auswirkungen auf die Neutralität nicht einfach zu beurteilen sind.⁶⁷ Es sei nur darauf hingewiesen, dass das Haager Recht nicht einmal Regeln über die Neutralität in der Luftkriegsführung kennt.⁶⁸ Diese Regelungslücke wurde bis heute nicht geschlossen. Welche Bedeutung der militärtechnologische Fortschritt im Bereich der modernen Luftkriegsführung – man denke etwa an die Verwen-

dung unbemannter Luftfahrzeuge (Drohnen), von Mittelstreckenraketen oder von Hyperschallwaffen – für das Neutralitätsrecht hat, kann man allenfalls errahen.

Änderung durch die kollektive Sicherheit im Rahmen der Vereinten Nationen

Die konzeptuell bedeutendste Änderung für die Neutralität ergab sich jedoch durch die Etablierung des Systems der kollektiven Sicherheit im Rahmen der Vereinten Nationen (Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen). Während die anfänglichen Zweifel der rechtlichen Vereinbarkeit der dauernden Neutralität mit der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen schon früh ausgeräumt wurden (zumindest in Bezug auf die Neutralität Österreichs; siehe dazu den Beitrag von Andreas Müller in diesem Band), stellt sich dennoch die Frage, wie sich ein Neutraler im Falle eines internationalen bewaffneten Konfliktes rechtlich zu verhalten hat. Denn aus konzeptueller Sicht steht der Status eines Neutralen in Widerspruch zur Idee der kollektiven Sicherheit, in der es ein generelles Gewaltverbot gibt und die Anwendung bewaffneter Gewalt daher grundsätzlich eine Verletzung dieses Verbotes und eine eklatante »Störung« der kollektiven Sicherheit durch einen Rechtsverletzer bedeutet. Bei der Beurteilung dieser Systemwidrigkeit wird man wohl zwischen zwei Fällen unterscheiden müssen.⁶⁹

Sofern es aufgrund der Umstände nicht klar ist, ob es in dem Konflikt bei eindeutiger Verletzung des Gewaltverbotes der Satzung der Vereinten Nationen einen Aggressorstaat gibt und der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen nicht im Rahmen der kollektiven Sicherheit tätig wird, treffen den neutralen Staat alle aus der Neutralität sich ergebenden Pflichten.⁷⁰ So stützte sich Österreich etwa anlässlich des Irak-Krieges 2003 auf seine Neutralität und machte klar, dass es keine Überflugrechte einräumen würde.⁷¹ Sofern jedoch eine klare Verletzung des Gewaltverbotes oder gar ein Aggressionskrieg vorliegt oder der Sicherheitsrat durch nichtmilitärische Maßnahmen (»Sanktionen«) oder durch Autorisierung von Waffengewalt tätig wird, bleibt wenig bis gar kein rechtlicher Spielraum für die Neutralität.⁷² Insbesondere verlangt Art. 2 Abs. 5 der Satzung der Vereinten Nationen, dass alle Mitgliedstaaten die Vereinten Nationen bei allen von diesen ergriffenen Maßnahmen unterstützen und keinen Staat unterstützen, gegen den Zwangsmaßnahmen ergriffen wurden.⁷³

Ferner gehen Verpflichtungen aus der Satzung der Vereinten Nationen (Beschlüsse des Sicherheitsrates) im Sinne von Artikel 103 in Verbindung mit Artikel 25 der Satzung vor.⁷⁴ Im Fall militärischer Maßnahmen nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen wird der Konflikt nicht mehr als »traditioneller« Krieg zwischen Staaten gesehen, der die Neutralität auslöst. Vielmehr handle es sich nach der herrschenden Meinung um eine internationale Exekutivmaßnahme zur Sicherung oder Wiederherstellung des internationalen Friedens oder der internationalen Sicherheit auf der Grundlage des Systems der kollektiven Sicherheit.⁷⁵

Eine solche »Polizeiaktion«⁷⁶ liege nach herrschender Meinung außerhalb des Anwendungsbereiches der Neutralität,⁷⁷ weshalb ein (dauernd) neutraler Staat sein Territorium und seinen Luftraum den vom Sicherheitsrat autorisierten Truppenbewegungen zur Verfügung stellen dürfe. Eine derartige Erlaubnis ist jedenfalls dann mit der Neutralität vereinbar, wenn der Sicherheitsrat zur Anwendung aller erforderlichen Maßnahmen (inklusive Waffengewalt) ermächtigt und zugleich alle Staaten ersucht,

diese Maßnahmen in geeigneter Weise zu unterstützen.⁷⁸ Eine Berufung auf diese Argumentation erfolgte bekanntermaßen 1991, als Österreich im Zuge der vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen autorisierten Gewaltanwendung gegen den Irak (»Operation Wüstensturm«) den Transit von Kriegsmaterial über sein Territorium und seinen Luftraum gestattete. Österreich begründete dies damit, dass es sich »bei dieser Militäraktion nicht um einen Krieg im klassischen Sinn handelt, sondern um eine gemeinsame Aktion der Vereinten Nationen gemäß dem System kollektiver Sicherheit«. Die österreichische Neutralität stehe »nicht im Widerspruch zu dieser internationalen Solidarität und zu den Aufgaben, die Österreich als Mitglied der Staatengemeinschaft zu übernehmen hat«.⁷⁹

Dieser Aspekt der internationalen Solidarität findet sich auch außerhalb der Satzung der Vereinten Nationen. So sind die Staaten nach dem Recht der Staatenverantwortlichkeit im Falle schwerster Verletzungen des Völkerrechts (wie z. B. eines Aggressionskrieges) zur Zusammenarbeit verpflichtet, um eine solche Verletzung zu beenden; weiters dürfen sie keine durch eine solche Verletzung hervorgerufene Situation als rechtmäßig anerkennen, noch dürfen sie die Aufrechterhaltung dieser Situation unterstützen.⁸⁰ Inwiefern diese Verpflichtungen mit jenen aus der Neutralität kollidieren, mag im Einzelfall unklar oder strittig sein; sie bringen jedoch deutlich zum Ausdruck, dass das moderne Völkerrecht im Falle der Bedrohung rechtlich geschützter Interessen der internationalen Gemeinschaft als Ganzes zunehmend auf die Solidarität aller Staaten setzt.⁸¹ Dies reduziert den Anwendungsbereich der Neutralität und lässt den neutralen Staaten immer weniger Spielraum, sich aus den zugrundeliegenden Konflikten herauszuhalten.⁸²

Von der Neutralität zur bloßen Nicht-Kriegsführung?

Dass sich die Neutralität, ihr Anwendungsbereich und ihr Verständnis über die Jahrzehnte gewandelt haben, steht außer Streit. Die Frage bleibt jedoch, wie diese »gewandelte« Neutralität heute aussieht. In der Literatur wird vom chaotischen Status des Neutralitätsrechts,⁸³ von der Neutralität als konfusem Konzept,⁸⁴ von einer Erosion der Neutralität,⁸⁵ ja sogar von ihrem Niedergang geschrieben.⁸⁶ Die völkerrechtlichen Neutralitätsregeln der Haager Konventionen spielen heute nur mehr eine geringe Rolle in der Praxis bewaffneter Konflikte.⁸⁷ Es gibt lediglich eine Handvoll neutraler Staaten, die sich dem Haager Neutralitätsrecht verpflichtet fühlen, deren Position in bewaffneten Konflikten jedoch kaum bis gar keine Berücksichtigung findet. Das Neutralitätsrecht als Sonderbereich des Rechts des bewaffneten Konfliktes nimmt daher heute eine marginalisierte Stellung ein.⁸⁸

Hinzu kommt, dass die Regeln des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts die gleichen sind wie 1907,⁸⁹ sich das Recht also trotz der signifikanten Änderungen der äußeren Umstände nicht über die Haager Konventionen hinaus weiterentwickelt hat. Im Gegenteil lässt sich auch diesbezüglich in der Praxis sogar eher eine Beschränkung des Neutralitätsrechts ausmachen. Dies betrifft etwa die nach dem traditionellen Recht wesentlichen Grundsätze der Unparteilichkeit und Nichteinmischung, die heute auch bei den Neutralen kaum mehr Beachtung finden.⁹⁰

Vielmehr zeigt sich in der neueren Praxis ein Trend weg von strikter Neutralität hin zu einem Status der Nicht-Kriegsführung, der bereits im Zuge des 2. Weltkrieges (vor

allem, aber nicht nur von den USA) entwickelt wurde.⁹¹ Demnach können Staaten, die sich nicht an einem Krieg beteiligen (wollen), im Falle einer Aggression vom Grundsatz der Unparteilichkeit absehen und dem Opfer der Aggression beistehen und dieses vor allem auch durch Waffenlieferungen und Zurverfügungstellung militärischer Informationen unterstützen.⁹² Dadurch sind sie zwar nicht (strikt) neutral, werden aber auch nicht zu Kriegsparteien. Daher können sie auch nicht vom Aggressorstaat als legitime militärische Ziele gesehen werden. Eine solche Nicht-Kriegsführung als ein dritter Status zwischen strikter Neutralität und Kriegspartei wird im Schrifttum hinsichtlich der militärischen Unterstützung der Ukraine in ihrer Verteidigung gegen den Angriffskrieg Russlands mehrheitlich vertreten.⁹³

Schlussfolgerungen

Die völkerrechtliche Neutralität wurde schon oft totgesagt, hat sich aber dem Grunde nach bis heute gehalten, wenn auch nicht in derselben Gestalt und in demselben Umfang als zu Beginn des 20. Jahrhunderts. Neben dem rechtlichen Status der Neutralität wird heute aber auch die Funktion, die die Neutralität in den internationalen Beziehungen heute erfüllen zu vermag, zunehmend in Frage gestellt. Dies betrifft vor allem die »äußere« Funktion der Neutralität.⁹⁴ Diese bedeutet, dass sich der Neutrale durch seine Abstinenz vom Konflikt nicht einer Partei anschließt und daher das Machtverhältnis zwischen den Konfliktparteien nicht wesentlich ändert. Insofern der Neutrale durch seinen Status nicht der Interessensphäre einer der Kriegführenden angehört, haben bei der »traditionellen« Neutralität die Konfliktparteien ein genuines Interesse daran, dass der Neutrale diesen Status behält.

Bei der Beurteilung der Frage, ob die Neutralität diese Funktion heute noch erfüllt, ist zu berücksichtigen, dass Neutralität weder ein Selbstzweck ist, noch in einem luftleeren Raum stattfindet. Erfolg und Wirksamkeit der Neutralität hängen wesentlich von der Erwartungshaltung der (potentiell) Kriegführenden gegenüber dem Neutralen ab. Entscheidend dabei ist, inwieweit sie darauf vertrauen, dass der Neutrale seinen Status ernsthaft aufrechterhält und auch aufrechterhalten kann. Diese Erwartungshaltung wiederum wird einerseits durch die Glaubwürdigkeit des Neutralen hinsichtlich seines Status und andererseits durch äußere Bedingungen (wie geopolitische Verhältnisse, wirtschaftliche Verflechtung, militärische Allianzen, Rüstungspolitik, Ressourcenverteilung) beeinflusst.

All diese Bedingungen für das »Funktionieren« der Neutralität unterlagen seit deren Kodifizierung Anfang des 20. Jahrhunderts einem steten Wandel. Dieser Wandel hatte auch Auswirkungen auf das völkerrechtliche Neutralitätsrecht, wenn auch die Änderungen des Rechts schwer »greifbar« sind und teilweise zu einer »chaotischen« Rechtslage führten.⁹⁵ Dies liegt zu einem guten Teil daran, dass die Praxis des Neutralitätsrechts einzelfallbezogen ist, sie nur von wenigen Staaten gesetzt wird, diese dabei nicht immer einheitlich vorgehen und dass diese Praxis oft nicht mit rechtlichen Erwägungen begründet wird. Mit anderen Worten: abgesehen von ein paar grundlegenden Prinzipien (keine Teilnahme am Krieg, keine aktive Unterstützung durch Kriegsmaterial, Un-

verletzlichkeit des Territoriums) sind die konkreten Regeln des Neutralitätsrechts und deren Anwendung oft sehr unklar.⁹⁶

Inwiefern die aktuell stattfindende Tendenz hin zu einem Status der »bloßen« Nicht-Kriegsführung im Falle eines Aggressionskrieges zu einer fortschreitenden Transformation und weiteren Marginalisierung der Neutralität führt, bleibt abzuwarten. Eines zeigt diese Entwicklung allerdings deutlich, nämlich dass sich die Staaten im Falle einer klaren Aggression nicht mehr selbstverständlich auf die strikte Neutralität berufen und vielmehr ihrer Pflicht zu Solidarität folgen.

Anmerkungen

- 1 Levy und Thompson definieren Krieg als »sustained, coordinated violence between political organizations«. Jack S. Levy und William R. Thompson, *Causes of War* (Chichester: Wiley Blackwell, 2010), 5. Zur Diskussion von Kriegsdefinitionen siehe Andrew Clapham, *War* (Oxford: Oxford University Press, 2021), Kap. 1.
- 2 Dass der Status eines Neutralen jedoch durchaus schon früh rechtlich geregelt wurde, zeigte sich bereits in der Antike. So findet sich etwa in dem in Sparta verhandelten Friedensvertrag von 371 wohl die erste multilaterale Vereinbarung zur Garantie des Neutralitätsstatus jener griechischen Stadtstaaten, die sich nicht an einer militärischen Auseinandersetzung beteiligen wollten. Robert A. Baslaugh, *The Concept of Neutrality in Classical Greece* (Berkeley, CA: University of California Press, 1991), 189ff.
- 3 Michael Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, hg. von Rüdiger Wolfrum (Oxford: Oxford University Press, 2012), 617.
- 4 Erik Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, *Annales academiae scientiarum fennicae*, Ser. B, Bd 85. (Helsinki: Suomalaisen Kirjallisuuden Seuran Kirjapainon Oy, 1954), 450–452; Manfred Rotter, *Die dauernde Neutralität* (Berlin: Duncker & Humblot, 1981), 23–29; Andrea Gioia, »Neutrality and Non-belligerency,« in *International Economic Law and Armed Conflict*, hg. von Harry H. G. Post (Dordrecht et al.: Martinus Nijhoff Publishers, 1994), 76–80; James Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law* (Oxford: Oxford University Press, 2020), 31–33.
- 5 Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, 451.
- 6 Mohammed Bennouna, »Non-Aligned Movement (NAM),« in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, hg. von Rüdiger Wolfrum (Oxford: Oxford University Press, 2012), 700ff.
- 7 Alfred Verdross und Bruno Simma, *Universelles Völkerrecht. Theorie und Praxis*, 3. Aufl. (Berlin: Duncker & Humblot, 1984), 238.
- 8 Siehe Artikel 2 Absatz 4 der Satzung der Vereinten Nationen 1945: »Alle Mitglieder enthalten sich in ihren internationalen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Gewaltanwendung, die gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit irgendeines Staates gerichtet oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar ist.«
- 9 Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, 453f.

- 10 Ebrahim Afsah, »Neutralization,« in *The Max Planck Encyclopedia of Public International Law*, hg. von Rüdiger Wolfrum (Oxford: Oxford University Press, 2012), 650.
- 11 Malbone W. Graham, »Neutralization as a Movement in International Law,« *American Journal of International Law* 21, Nr. 1 (1927): 81; Fred Greene, »Neutralization and the Balance of Power,« *The American Political Science Review* 47, Nr. 4 (1953): 1041ff; Wilhelm G. Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte* (Baden-Baden: Nomos, 1984), 507.
- 12 Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 4.
- 13 Graham, »Neutralization as a Movement in International Law,« 86; Paul Guggenheim, *Lehrbuch des Völkerrechts. Unter Berücksichtigung der internationalen und schweizerischen Praxis*, Bd. II (Basel: Verlag für Recht und Gesellschaft, 1951), 960; Grewe, *Epochen der Völkerrechtsgeschichte*, 507.
- 14 Max Fleischmann, *Das Völkerrecht* (Berlin/Heidelberg: Springer, 1925), 107ff.
- 15 Guggenheim, *Lehrbuch des Völkerrechts*, 983; Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 621; Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 3–8.
- 16 Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 622. Diese Frage war etwa Gegenstand des Verfahrens Nicaraguas gegen die USA vor dem Internationalen Gerichtshof wegen der Einmischung der USA in den Bürgerkrieg in Nicaragua und ihrer erheblichen Unterstützung der Contra-Rebellen, die gegen die nicaraguanische Regierung kämpften. In seinem 1986 erlassenen Urteil erachtete der Gerichtshof allerdings diese Unterstützung als unter der Schwelle eines »Kriegseintrittes« der USA an.
- 17 *Prosecutor v. Tadić*, Case No. IT-94-1-A, Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, ICTY, 2. Oktober 1995. Eine ähnliche Situation entstand durch die Intervention von NATO-Staaten im Zuge des Kosovo-Konfliktes 1999, durch die Einmischung mehrerer Nachbarstaaten in den Konflikt in der Demokratischen Republik Kongo oder durch die Unterstützung der separatistischen Aufständischen in der Ostukraine durch die Russländische Föderation ab spätestens 2014.
- 18 In Wirklichkeit begannen selbst die meisten Auseinandersetzungen des Zweiten Weltkrieges ohne Kriegserklärungen. Siehe siehe Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, 97.
- 19 Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 48–54.
- 20 Elihu Lauterpacht, »The Legal Irrelevance of the »State Of War«,« *Proceedings of the American Society of International Law* 62 (1968): 63.
- 21 Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 65–68.
- 22 Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 622; Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 54–65.
- 23 Ludwig Gessner, *Le droit des neutres sur mer*, 2. Aufl. (Berlin: Carl Heymann, 1876), 33.
- 24 Richard Kleen, *Lois et usages de la neutralité d'après le droit international conventionnel et coutumier des États civilisés*, Vol. 1: *En Deux Volumes; Principes Fondamentaux, Devoirs des Neutres* (Paris: 1898), viii.

- 25 John Westlake, *International Law, Part II, War*, 2. Aufl. (Cambridge: Cambridge University Press, 1913), 194 (Übersetzung durch den Autor).
- 26 Siehe <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-v-1907/state-parties?activeTab=> sowie <https://ihl-databases.icrc.org/en/ihl-treaties/hague-conv-xi-ii-1907/state-parties?activeTab=default>.
- 27 Siehe Artikel 20 bzw. Artikel 28: »Die Bestimmungen dieses Abkommens finden nur zwischen Vertragsmächten Anwendung und nur dann, wenn die Kriegführenden sämtlich Vertragsparteien sind.«
- 28 Z. B. Dietrich Schindler, »Transformation in the Law of Neutrality Since 1945,« in *Humanitarian Law of Armed Conflict: Challenges Ahead: Essays in Honour of Frits Kalshoven*, hg. von A. J. M. Delissen und G. J. Tanja (Dordrecht: Nijhoff, 1991), 371; Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 72; Andreas von Arnould, *Völkerrecht*, 5. Aufl. (Heidelberg: C.F. Müller, 2023), 528.
- 29 Artikel 1 V. Haager Abkommen.
- 30 Zwar gibt es keine vertraglichen Regelungen betreffend die Luftkriegsführung, allerdings wird man die Regelungen des Landkrieges analog anwenden. Somit dürfen die Kriegführenden auch nicht mit militärischen Luftfahrzeugen in den Luftraum des Neutralen eindringen.
- 31 Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 623.
- 32 Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, 463.
- 33 Waldemar Hummer, »Der Internationale Status Österreichs seit 1918,« in *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, hg. von August Reinisch, 720–784 (Wien: Manz, 2021), 746.
- 34 Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, 464.
- 35 Dies spiegelt sich auch in § 2 des Kriegsmaterialengesetzes wider: »Die Bundesregierung bestimmt im Einvernehmen mit dem Hauptausschuß des Nationalrates durch Verordnung, welche Waffen, Munitions- und Ausrüstungsgegenstände nach dem jeweiligen Stand der militärtechnischen Entwicklung als Kriegsmaterial im Sinne dieses Bundesgesetzes anzusehen sind.«
- 36 So etwa die Verordnung der Bundesregierung vom 22. November 1977 betreffend Kriegsmaterial, BGBl. Nr. 624/1977 idGF.
- 37 So kann etwa ein Minensuchgerät oder Minenräumgerät dazu verwendet werden, um ein verminetes Gebiet sowohl für zivile Zwecke (z. B. Landwirtschaft) wieder nutzbar zu machen als auch es für einen militärischen Angriff zu räumen. Siehe dazu etwa »Fachleute sehen Österreichs Neutralität nicht als Hindernis für humanitäre Entminung in der Ukraine,« *Der Standard*, 11. Mai 2023, <https://www.derstandard.at/story/2000146299719/oesterreichs-neutralitaet-verhindert-fachleute-n-zufolge-keine-humanitaere-entminung-in-der>. Ein anderes Beispiel wäre der doppelte Verwendungszweck von Drohnen.
- 38 Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 624.
- 39 Artikel 7 lautet: »Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder des anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern.«
- 40 Rotter, *Die dauernde Neutralität, 193–200*.

- 41 Vgl. George P. Politakis, »Variations on a Myth: Neutrality and the Arms Trade,« *German Yearbook of International Law* 35 (1992): 494.
- 42 Dieter Fleck, »The Law of Neutrality,« in *The Handbook of International Humanitarian Law*, 3. Aufl., hg. von Dieter Fleck (Oxford: Oxford University Press, 2021), 615f.
- 43 Art 9 lautet: »Alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Artikeln 7, 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, sind von ihr auf die Kriegführenden gleichmäßig anzuwenden.«
- 44 Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, 455f.
- 45 Josef Köpfer, *Die Neutralität im Wandel der Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen* (München: Bernard & Graefe, 1975), 74, 111.
- 46 Die Schweiz hat in dieser Hinsicht neutralitätspolitisch (also ohne sich dazu rechtlich verpflichtet zu erachten), das Konzept des *courant normal* entwickelt. Danach orientiert sich der zulässige Handel und wirtschaftliche Verkehr des Neutralen mit den Kriegführenden an der Situation in Friedenszeiten, also vor Ausbruch des bewaffneten Konflikts. Bei Änderung dieses *courant normal* käme wieder das Paritätsprinzip zur Anwendung, also die Gleichbehandlung der Kriegführenden durch den Neutralen. Köpfer, *Die Neutralität im Wandel der Erscheinungsformen militärischer Auseinandersetzungen*, 111f. Allerdings ist das Prinzip des *courant normal*, wie es die Schweiz anwendet wirtschaftspolitische Neutralitätsmaxime und nicht Bestandteil des Neutralitätsrechts. Rudolf L. Bindschedler, »Die Neutralität im modernen Völkerrecht,« *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht* 17 (1956): 3.
- 47 Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 624.
- 48 Castrén, *The Present Law of War and Neutrality*, 477.
- 49 Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 88.
- 50 Alfred Verdross, *Die immerwährende Neutralität Österreichs* (Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1977), 47ff; Sigmar Stadlmeier, *Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität* (Berlin: Duncker & Humblot, 1991), 122ff.
- 51 Bothe, »Neutrality, Concept and General Rules,« 620.
- 52 Dies entspricht auch dem Inhalt des österreichischen BVG Neutralität. Siehe dazu den Beitrag von Andreas Müller in diesem Band.
- 53 Siehe dazu Bindschedler, »Die Neutralität im modernen Völkerrecht,« 4.
- 54 Vgl. Bindschedler, »Die Neutralität im modernen Völkerrecht,« 17, der damit eine völkerrechtliche Verpflichtung zur Schaffung ausreichender Verteidigungskapazitäten klar bejaht.
- 55 Z. B. Stephan Verosta, *Die dauernde Neutralität. Ein Grundriß* (Wien: Manz, 1967), 72 f; Karl Zemanek, »Gutachten zu den von dem Volksbegehren zur Abschaffung des Bundesheeres (Bundesheervolksbegehren) aufgeworfenen neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Fragen,« *Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik* 10 (1970): 130 f; Verdross, *Die immerwährende Neutralität Österreichs*, 48; Stadlmeier, *Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität*, 135; Waldemar Hummer, »Der Internationale Status Österreichs seit 1918,« in *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*, Bd. 1, hg. von August Reinisch, 720–784 (Wien: Manz, 2021), 747f.

- 56 Konrad Ginther, »Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz,« *Juristische Blätter* 87 (1965): 305 f; Verdross, *Die immerwährende Neutralität Österreichs*, 45; Rotter, *Die dauernde Neutralität*, 197.
- 57 Rotter, *Die dauernde Neutralität*, 197; Stadlmeier, *Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität*, 114.
- 58 So bereits Julius Stone, *Legal Controls of International Conflict* (New York, NY: Rinehart & Company, 1954), 411 f; Hermann Baltl, *Probleme der Neutralität*, betrachtet am österreichischen Beispiel (Graz/Köln: Böhlau, 1962), 42f. Und Ginther, »Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz,« 307; Stadlmeier, *Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität*, 116.
- 59 Karl Zemanek, »Neutralität und Außenhandel,« in *Um Recht und Freiheit: Festschrift Friedrich August Freiherr von der Heydte zur Vollendung des 70. Lebensjahres*, hg. von Heinrich Kipp, Franz Meyer und Armin Steinkamm (Berlin: Duncker & Humblot, 1977), 763–770.
- 60 So etwa Stone, *Legal Controls of International Conflict*, 411f.
- 61 Stadlmeier, *Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität*, 117.
- 62 So bereits Baltl, *Probleme der Neutralität*, 43; Ignaz Seidl-Hohenveldern, »Handel mit Kriegsmaterial und Neutralität – Gedanken zum Außenwirtschaftsrecht,« in *Festschrift für Rudolf Laun. Jahrbuch für internationales Recht*, Bd. 11, hg. von der Forschungsstelle für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht der Universität Hamburg (Göttingen: Vandenhoeck & Rupprecht, 1962), 420; Ginther, »Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz,« 307; Stadlmeier, *Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität*, 117 f; Fleck, »The Law of Neutrality,« 615f. Wohl auch Ove Bring, »The Changing Law of Neutrality,« in *Current International Law Issues – Nordic Perspectives. Essays in Honour of Jerzy Sztucki*, hg. von Ove Bring und Said Mahmoudi (Dordrecht/Boston/London: Martinus Nijhoff, 1994), 40.
- 63 Siehe bereits Köpfer, *Die Neutralität im Wandel*, 92–109.
- 64 Fritz Grob, *The Relativity of War and Peace. A Study in Law, History, and Politics* (New Haven, CT: Yale University Press, 1949).
- 65 Man denke nur an die hartnäckige Weigerung Russlands, die seit 2022 andauernde eindeutige Aggression gegen die Ukraine als Krieg zu bezeichnen, und das Beharren auf der Verwendung des euphemistischen Begriffs einer »militärische Spezialoperation«.
- 66 Siehe dazu das Positionspapier der Republik Österreich über Cyberaktivitäten und Völkerrecht, das sich auch dieser Frage widmet. *Position Paper of the Republic of Austria: Cyber Activities and International Law*, April 2024, 21. [https://docs-library.unoda.org/Open-Ended_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_-_2021/Austrian_Position_Paper_-_Cyber_Activities_and_International_Law_\(Final_23.04.2024\).pdf](https://docs-library.unoda.org/Open-Ended_Working_Group_on_Information_and_Communication_Technologies_-_2021/Austrian_Position_Paper_-_Cyber_Activities_and_International_Law_(Final_23.04.2024).pdf).
- 67 Karl Zemanek, »1966–1989: Gedanken zur Dynamik der dauernden Neutralität,« in *Verantwortung in unserer Zeit. Festschrift für Rudolf Kirchschläger*, hg. von Alos Mock und Herbert Schambeck (Wien: Verlag Österreich, 1990), 263.
- 68 Köpfer, *Die Neutralität im Wandel*, 112ff.
- 69 Köpfer, *Die Neutralität im Wandel*, 119–151.

- 70 Morris Greenspan, *The Modern Law of Land Warfare* (Berkeley/Los Angeles, CA: University of California Press, 1959), 531; Schindler, »Transformation in the Law of Neutrality Since 1945,« 374.
- 71 Parlamentskorrespondenz Nr 151 vom 26.03.2003, »Einigkeit in der Ablehnung des Irak-Kriegs,« https://www.parlament.gv.at/aktuelles/plk/jahr_2003/pko151.
- 72 Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 33. Dabei spricht man begrifflich mitunter von »qualifizierter Neutralität«, wenn es einen »klaren« Fall von Aggression gibt, der Sicherheitsrat aber nicht handelt, während man im Falle von Maßnahmen des Sicherheitsrates gegen einen Aggressor nach Kapitel VII SVN den Begriff »differentielle Neutralität« verwendet. Pearce Clancy, »The Law of Neutrality: Jus ad Bellum or Jus in Bello?« *Journal of International Humanitarian Legal Studies* 13 (2022): 355.
- 73 Hans Kelsen, *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (London: Stevens & Sons, 1951), 108; Greenspan, *The Modern Law of Land Warfare*, 522; Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 45. Artikel 2 Absatz 5 lautet: »Alle Mitglieder gewähren den Vereinten Nationen bei jeder von diesen gemäß der vorliegenden Satzung ergriffenen Maßnahme jede Unterstützung und enthalten sich, irgendeinem Staat Hilfe zu leisten, gegen den die Vereinten Nationen Präventivmaßnahmen oder Zwangsmaßnahmen ergreifen.«
- 74 Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, 161.
- 75 Helmut Türk, »Neutralität und Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen,« in *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität: Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag*, hg. von Konrad Ginther, Gerhard Hafner, Winfried Lang, Hanspeter Neuhold und Lilly Sucharipa-Behrmann (Berlin: Duncker und Humblot, 1994), 460; Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 39; Gerhard Hafner, »Die politischen Änderungen in Europa und die dauernde Neutralität,« in *Neues europäisches Völkerrecht nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes?*, hg. von Hanspeter Neuhold und Bruno Simma (Baden-Baden: Nomos, 1996), 132; Hanspeter Neuhold, »Außenpolitik und Demokratie: ›Immerwährende‹ Neutralität durch juristische Mutation,« in *Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa: Festschrift für Theo Öhlinger*, hg. von Stefan Hammer, Alexander Somek, Manfred Stelzer und Barbara Weichselbaum (Wien: WUV Universitätsverlag, 2004), 79; Hans Winkler, »Die einfachgesetzliche Umsetzung der österreichischen Neutralität,« in *Sicherheit und Terrorismus: Rechtsfragen aus universeller und regionaler europäischer Sicht*, hg. von Waldemar Hummer (Frankfurt a.M.: Peter Lang, 2005), 339; Manfred Rotter, »Begründung und Ausgestaltung der immerwährenden Neutralität,« in *Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs*, hg. von Waldemar Hummer (Wien: Verlag Österreich, 2007), 187; Michael Postl, »Die Praxis des dauernd neutralen Österreichs in der UNO,« in *Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs*, hg. von Waldemar Hummer (Wien: Verlag Österreich, 2007), 250 ff; Paul Seger, »The Law of Neutrality,« in *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, hg. von Andrew Clapham und Paola Gaeta (Oxford: Oxford University Press, 2014), 262; Wolfgang Benedek, »Österreichs Neutralität aus völkerrechtlicher Sicht,« in *Die österreichische Neutralität: Chimäre oder Wirklichkeit?*, hg. von Gerald Schöpfer (Graz: Leykam, 2015), 179; Hummer, »Der Internationale Status Österreichs seit 1918,« 762.

- 76 Diese Auffassung des Systems der kollektiven Sicherheit der VN als »internationales Polizeisystem« wurde bereits in der ersten Sitzung der UN-Völkerrechtskommission von Georges Scelle vertreten, siehe Yearbook of the International Law Commission 1949, 51 Rz 48.
- 77 So schon 1958 der Rechtsberater des britischen Außenministeriums Sir Gerald Fitzmaurice. Zitiert nach Karl Zemanek, »The Changing International System: A New Look at Collective Security and Permanent Neutrality,« *Austrian Journal of Public and International Law* 42 (1991): 281.
- 78 So auch Schindler, »Kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen und dauernde Neutralität der Schweiz,« 472; Andrea Gioia, »Neutrality and Non-belligerency,« 75; Elisabeth Chadwick, *Traditional Neutrality Revisited. Law, Theory and Case Studies* (The Hague/London/New York, NY: Kluwer Law International, 2002), 214; Helmut Philipp Aust, »Article 2(5),« in *The Charter of the United Nations: A Commentary*, hg. von Bruno Simma, Daniela-Erasmus Khan, Georg Nolte und Andreas Paulus, 3. Aufl., Bd. I (Oxford: Oxford University Press, 2012), 248.
- 79 Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, Außenpolitischer Bericht 1991: Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik, 212.
- 80 Artikel 41 der Artikel über die Verantwortlichkeit von Staaten für völkerrechtswidriges Handeln, angenommen von der Völkerrechtskommission (International Law Commission – ILC) auf ihrer 53. Sitzung (2001), UN A/RES/56/83. <https://www.un.org/depts/german/gv-56/band1/ar56083.pdf>.
- 81 Politakis, »Variations on a Myth,« 503; Stephen C. Neff, *The Rights and Duties of Neutrals. A General History* (Manchester: Juris Publishing/Manchester University Press, 2000), 194.
- 82 Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 32–39.
- 83 Zemanek, »The Chaotic Status of the Laws of Neutrality,« in *Im Dienst an der Gemeinschaft. Festschrift für Dietrich Schindler zum 65. Geburtstag*, hg. von Walter Haller, Alfred Kölz, Georg Müller und Daniel Thürer, (Basel/Frankfurt a.M.: Helbing & Lichtenhahn, 1989), 444ff.
- 84 Gioia, »Neutrality and Non-belligerency,« 51.
- 85 Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 32ff.
- 86 Schindler, »Transformations in the Law of Neutrality,« 367ff.
- 87 Stefan Oeter, *Neutralität und Waffenhandel* (Berlin, et al.: Springer-Verlag, 1992), 87–128; Gioia, »Neutrality and Non-belligerency,« 52ff.
- 88 Gioia, »Neutrality and Non-belligerency,« 107; Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 37.
- 89 Karl Zemanek, »The Chaotic Status of the Laws of Neutrality,«, 444.
- 90 Bring, »The Changing Law of Neutrality,« 44.
- 91 Neff, *The Rights and Duties of Neutrals*, 188–190. Der Begriff der Nicht-Kriegsführung (non-belligerency) fand auch Eingang in die Genfer Konventionen 1949 sowie in das Zusatzprotokoll I 1977 (»nicht am Konflikt beteiligte Staaten«).
- 92 Schindler, *Transformation in the Law of Neutrality Since 1945*, 385 f; Gioia, »Neutrality and Non-belligerency,« 107–110.
- 93 Claus Krefß, *The Ukraine War and the Prohibition of the Use of Force in International Law*, Torkel Opsahl Academic EPublisher, Occasional Paper Series (Brüssel:

2022), 18f, <https://www.toaep.org/ops-pdf/13-kress/>; Wolff Heintschel von Heinegg, »Neutrality in the War against Ukraine,« *Articles of War*, 1. März 2022, <https://lieber.westpoint.edu/neutrality-in-the-war-against-ukraine/>; Michael N. Schmitt, »Providing Arms and Material to Ukraine: Neutrality, Co-Belligerency and the Use of Force,« *Articles of War*, 7. März 2022, <https://lieber.westpoint.edu/ukraine-neutrality-co-belligerency-use-of-force/>; Hathaway, Oona A./Shapiro, Scott, »Supplying Arms to Ukraine is Not an Act of War,« *Just Security*, 12. März 2022, <https://www.justsecurity.org/80661/supplying-arms-to-ukraine-is-not-an-act-of-war/>; Stefan Talmon, »The Provision of Arms to the Victim of Armed Aggression: the Case of Ukraine,« *Bonn Research Papers on Public International Law*, Paper No. 20/2022, <https://ssrn.com/abstract=4077084>; Raphaël van Steenberghe, »Military Assistance to Ukraine: Enquiring the Need for Any Legal Justification under International Law,« *Journal of Conflict and Security Law* 28, Nr. 2 (2023): 231–251; Evelynne Schmid, »Optional but not qualified: Neutrality, the UN Charter and humanitarian objectives,« *International Review of the Red Cross* 106 (2024): 1044–1064; Robert Kolb und Benjamin Meret, »Clarifying Neutrality: The Rise of Different Statuses?« *Articles of War*, 19. März 2025, <https://lieber.westpoint.edu/clarifying-neutrality-rise-different-statuses/>. Eher zurückhaltend Giulio Bartolini, »The provision of belligerent materials in the Russia-Ukraine conflict: Beyond the law of neutrality?« *Questions of International Law, Zoom-out* 99 (2023): 3–21.

- 94 Die »innere« Funktion der Neutralität besteht darin, dass der Neutrale nicht in den bewaffneten Konflikt hineingezogen wird, sich dem Konflikt fernhält und sich dessen schädlichen Auswirkungen auf ihn in Grenzen halten.
- 95 So insbesondere Zemanek, »The Chaotic Status of the Laws of Neutrality.«
- 96 Dies ist insbesondere für ständig Neutrale ein Problem, da ja deren rechtliche Position bereits vor Ausbruch eines Krieges feststehen sollte.

Der rechtliche Rahmen der österreichischen Neutralität im Wandel

Andreas Th. Müller¹

Einleitung

So es eine Konstante in der österreichischen Neutralität gibt, ist es jene, dass sie sich im Wandel befindet. Im Vergleich zur schweizerischen Neutralität, die noch vor den Wiener Kongress² bis ins 16. Jahrhundert reicht³, ist sie mit ihren nunmehr 70 Jahren ohnehin noch recht jung. Und schon bald nach ihrer Schaffung 1955 begann sie sich zu transformieren.

Dass der Wandel der österreichischen Neutralität ein fester Topos in der Diskussion ist, zeigt sich bereits am Titel vieler einschlägiger Publikationen.⁴ In der Literatur wurde vor diesem Hintergrund auch versucht, verschiedene Entwicklungsphasen und -schritte zu unterscheiden.⁵ Das beginnt bei der Abschlachtung eines älteren (weiten) von einem neueren (engen) Neutralitätsverständnis anhand des Endes des Ost-West-Konfliktes, also um das Jahr 1990.⁶ Diese Dualität wird teils dadurch verfeinert, dass auf ein frühes (oder ursprüngliches) engeres Neutralitätsverständnis⁷ sowie auf eine Wiederaufwertung der Neutralität in den frühen 2000er-Jahren (insbesondere im Gefolge von 9/11 und des nachfolgenden Irakkrieges), teilweise sogar als »Renaissance« bezeichnet⁸, verwiesen wird.⁹ Andernorts wird ein 3-Phasen-¹⁰, 4-Phasen-¹¹ oder sogar 5-Phasen-Modell¹² in die Diskussion eingebracht.

Während das »ob« des Wandels mithin allgemein akzeptiert ist, gibt es beim »wie«, »wie schnell« und »in welche Richtung« durchaus unterschiedliche Zugänge. Für die Systematisierungsversuche spielen vielfach zwei ineinander verschränkte Faktoren eine zentrale Rolle. Dabei handelt es sich einerseits um die Transformation des Neutralitätsverständnisses auf völkerrechtlicher Ebene¹³ (siehe hierzu den Beitrag von Stephan Wittich in diesem Band) und andererseits die Verschiebung der Funktionszuschreibung an die Neutralität in nationaler Perspektive, beides vor dem Hintergrund sich verändernder geopolitischer Rahmenbedingungen.

Klar wird vor diesem Hintergrund, dass eine schlichte Zweiteilung zu kurz greift. Ebenso deutlich wird freilich, dass sich in komplexeren Erklärungsmodellen der Entwicklung der Neutralität Fragen des politischen Gewichts und der rechtlichen Beacht-

lichkeit der Neutralität, Bedeutungszuschreibungen in der Rechtswissenschaft und Rechtspraxis, Positionierungen zum Umfang des Handlungsspielraums der staatlichen Akteure und Einschätzungen der Neutralitätsaffinität der Bevölkerung zu einem nicht leicht zu entwirrenden Amalgam verbinden. Die österreichische Neutralität ist seit 1955 gewissen »Konjunkturschwankungen« unterworfen, die das Narrativ eines steten Abstiegs und Rückbaus einerseits nicht angemessen beschreibt. Andererseits scheinen die dominierenden Wortfelder bei der Charakterisierung des österreichischen Neutralitätsverständnisses jene der flexiblen Handhabung¹⁴ sowie der Relativierung¹⁵ zu sein.

Letztlich erfordert eine genauere Untersuchung des Wandels der rechtlichen Rahmenbedingungen der österreichischen Neutralität eine sektorspezifische Analyse. Nachdem eine solche im Rahmen dieses Beitrages nicht geleistet werden kann¹⁶, sollen hier drei zentrale Orientierungspunkte für die Einordnung des Wandels der österreichischen Neutralität diskutiert werden: ihre Schaffung im Jahr 1955, die Auswirkungen der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO) auf die Neutralität sowie deren Wandel durch die und in der Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union (EU).

Die Schaffung der »immerwährenden Neutralität« Österreichs

Unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges und der Befreiung des Landes durch die alliierten Mächte wurde Österreich besetzt und in vier Verwaltungszonen zwischen Frankreich, der Sowjetunion, dem Vereinigten Königreich und den Vereinigten Staaten aufgeteilt.¹⁷ Vor diesem Hintergrund lief Österreich angesichts des sich entwickelnden Kalten Krieges Gefahr, wie Deutschland dauerhaft in einen westlichen und östlichen Teil aufgespalten zu werden. Nicht zuletzt der Tod Stalins 1953 eröffnete den Alliierten die Möglichkeit, ihre Haltung gegenüber Österreich zu ändern. Nachdem sowohl aus den USA als auch aus der Sowjetunion Signale gekommen waren, dass die Supermächte bereit sein könnten, die Erhaltung der staatlichen Einheit Österreichs im Falle seiner Neutralität zu akzeptieren, erklärte die österreichische Regierung anlässlich der Berliner Konferenz im Februar 1954 formell, dass sie keinem Militärbündnis beitreten und die Errichtung von Militärstützpunkten fremder Staaten auf ihrem Territorium nicht zulassen werde.¹⁸ Daraufhin reiste im April 1954 eine Delegation der österreichischen Regierung nach Moskau, wo sie anbot, einen Neutralitätsstatus anzunehmen, »wie im Falle der Schweiz« (sog. »Moskauer Memorandum«).¹⁹

Am 15. Mai 1955 unterzeichneten die Außenminister der alliierten Mächte und Österreichs den Staatsvertrag von Wien, der Österreichs Besatzung beenden und dessen Unabhängigkeit und Souveränität wiederherstellen sollte.²⁰ Der Staatsvertrag selbst schweigt zwar zur Frage der Neutralität, doch war die Erklärung Österreichs zum neutralen Staat eine politische Vorbedingung für dessen Abschluss. Diese Vorbedingung wurde von der österreichischen Regierung bereitwillig übernommen, die lediglich verlangte, dass Österreich seine Neutralität aus freien Stücken erklären können solle und nicht aufgrund einer im Staatsvertrag verankerten Bestimmung rechtlich dazu verpflichtet werde.²¹

In diese Dramaturgie passt, dass Österreich mit der formellen Neutralitätserklärung wartete, bis seine Souveränität vollständig wiederhergestellt war: Der Staatsvertrag von Wien war am 27. Juli 1955 in Kraft getreten und löste eine 90-Tages-Frist aus, nach deren Ablauf (also am 25. Oktober 1955) die alliierten Mächte alle Truppen von österreichischem Gebiet abziehen mussten. Bezeichnenderweise beschloss das Parlament am 26. Oktober 1955, also am ersten Tag der Wiedererlangung der Unabhängigkeit und vollen Souveränität Österreichs, das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs (BVG Neutralität).²² Sein Artikel I lautet:

- (1) 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.
- (2) Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen.

In der Folge wurde der bereits 1947 gestellte Antrag Österreichs auf Aufnahme in die UNO von den alliierten Mächten, wie im Staatsvertrag vorgesehen, unterstützt und Österreich wurde am 14. Dezember 1955 UNO-Mitglied.²³ Die Kombination und (zumindest politische und historische) Verflechtung dieser drei Rechtsakte – Staatsvertrag, BVG Neutralität und UNO-Beitritt – machte das Jahr 1955 tatsächlich zum *annus mirabilis* Österreichs.²⁴ Es sollte daher nicht überraschen, dass 1965, nachdem für zehn Jahre am 26. Oktober der »Tag der Fahne« gefeiert worden war²⁵, der 26. Oktober zum »Nationalfeiertag« erklärt wurde²⁶ (auch wenn es manchen seltsam anmuten mag, dass Österreich nicht den Tag seiner Befreiung oder Unabhängigkeit gewählt hat).

Die Mitgliedschaft Österreichs in der UNO: Uneingeschränkte Mitwirkung an Sanktionen des UNO-Sicherheitsrates

Die Perspektive, der UNO anzugehören, war für die befreite Republik zentral.²⁷ Sie wurde in der Präambel und Art. 17 des Staatsvertrags verankert und findet sich auch prominent in den Materialien zum BVG Neutralität: »Österreich wird sich daher trotz der Erklärung seiner dauernden, bewaffneten und freiwilligen Neutralität an internationalen Staatenverbindungen beteiligen können. Insbesondere gilt dies für seine Aufnahme in die Organisation der Vereinten Nationen.«²⁸ Auch diesbezüglich wurde auf das Schweizer Beispiel verwiesen, sei doch auch die dauernd neutrale Schweiz Mitglied des Völkerbundes gewesen.²⁹

Dennoch wurden rechtliche Bedenken gegen die Mitgliedschaft Österreichs in der UNO artikuliert.³⁰ Diese bezogen sich vor allem auf das System der kollektiven Sicherheit, das den UNO-Sicherheitsrat ermächtigt, nach Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) nicht-militärische (z. B. Embargos) und militärische Zwangsmaßnahmen anzuordnen. Dies könnte einem neutralen Staat auferlegen, so die Befürch-

tung, im Kriegsfall in mit dem Neutralitätsrecht unverträglicher Weise die eine Partei anders zu behandeln als die andere.

In der österreichischen Völkerrechtslehre wurde als Reaktion darauf in Gestalt der sogenannten »Verdross-Doktrin« (auch als »Kunz-Verdross-Doktrin«, »Kunz-Verdross-Prinzip« oder »Verdross'scher Estoppel« bezeichnet³¹) die These propagiert, die UNO (und namentlich die am Staatsvertrag beteiligten Ständigen Mitglieder des UNO-Sicherheitsrates) hätten Österreichs Neutralitätsstatus, der beim UNO-Beitritt ja schon bestanden habe, stillschweigend anerkannt. Deshalb habe der UNO-Sicherheitsrat sein Ermessen dergestalt zu nützen, dass Österreich nicht zur Teilnahme an neutralitätswidrigen Sanktionen verbunden werde. Dies war über Jahrzehnte die herrschende Lehre in Österreich.³² Sie konnte sich jedoch nur deshalb halten, da die Sanktionsbefugnis des UNO-Sicherheitsrates während des Kalten Krieges weitgehend totes Recht blieb.³³ Mit der Zeit geriet diese Lehre auch innerösterreichisch in Kritik³⁴ und wurde anlässlich des Zweiten Golfkrieges im Jahr 1991, in dem Österreich den Alliierten Überflugs- und Durchfuhrrechte für Kriegsmaterial gewährte sowie sich an den Wirtschaftssanktionen beteiligte³⁵, und im größeren Zusammenhang mit dem Ende des Ost-West-Konflikts und der damit verbundenen Wiederbelebung des Systems der kollektiven Sicherheit aufgegeben³⁶.

Die neuere Lehre, die sich einem »UN-affinen«³⁷ Verständnis von Neutralität verschreibt, anerkennt dagegen den Vorrang der Verpflichtungen aus der UNO-Mitgliedschaft gegenüber jenen aus der Neutralität, wobei auf zwei Punkte hingewiesen wird: Einmal hätten Sanktionsresolutionen des UNO-Sicherheitsrates gemäß Art. 25 in Verbindung mit Art. 103 SVN Vorrang vor »normalen« völkerrechtlichen Verpflichtungen wie jenen aus der dauernden Neutralität.³⁸ Darüber hinaus seien Zwangsmaßnahmen des UNO-Sicherheitsrates gar nicht als »Krieg« im neutralitätsrechtlichen Sinne zu verstehen, sondern als internationale »Polizeiaktion« im Rahmen des Systems der kollektiven Sicherheit.³⁹

Seither ist anerkannt, dass sich Österreich ohne Einschränkungen durch das Neutralitätsrecht an UNO-Sanktionen beteiligen kann. Überdies setzt die neuere Sanktionspraxis vielfach auf sogenannte *targeted* oder *smart sanctions*, die nicht auf einen ganzen Staat, sondern auf Einzelpersonen oder Personengruppen zielen (z. B. durch das Einfrieren von Vermögen oder Reisebeschränkungen) und als solche nicht vom Neutralitätsrecht erfasst sind.⁴⁰

Die Mitgliedschaft Österreichs in der EU: Uneingeschränkte Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP)

In den 1980er-Jahren kam vermehrt die Frage nach der Vereinbarkeit der österreichischen Neutralität mit der Mitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften (EG) auf.⁴¹ Nach anfänglichem Zögern⁴² akzeptierten sowohl die maßgeblichen politischen Kräfte als auch die Rechtswissenschaft, dass ein Beitritt zu den EG nicht notwendigerweise die Verpflichtungen Österreichs als neutraler Staat verletzen würde⁴³. Am 17. Juli 1989 beantragte Österreich die Vollmitgliedschaft. Während das Antragsschreiben noch

einen Neutralitätsvorbehalt enthielt⁴⁴, trat Österreich der EU am 1. Januar 1995 ohne denselben bei. Der Vertrag von Maastricht enthielt jedoch bereits die sog. »Irische Klausel«, wonach die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU »den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten«,⁴⁵ nämlich der neutralen oder bündnisfreien Staaten, nicht berühren dürfe.

Die Lösung für das »Neutralitätsproblem« war zweifach: Auf internationaler Ebene reduzierte die Regierung, nachdem sie sich noch in den 1960er- und 1970er-Jahren für eine eher weitgehende Auslegung der Neutralität ausgesprochen hatte, die genuin rechtlichen Verpflichtungen, die sich aus dem Neutralitätsstatus ergeben, auf den harten militärischen Kern, schloss aber die damit verbundenen politischen und wirtschaftlichen Fragen (die sogenannte »Avocado-Doktrin«⁴⁶) daraus aus. Auf verfassungsrechtlicher Ebene beschloss das Parlament aus Gründen der Rechtssicherheit anlässlich des EU-Beitritts eine neue Verfassungsbestimmung, nämlich Art. 23f Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), der später anlässlich der Ratifizierung des Vertrags von Lissabon durch Art. 23j B-VG ersetzt wurde.⁴⁷

In der derzeitigen Fassung lautet diese Verfassungsbestimmung: »Österreich wirkt an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auf Grund des Titels V Kapitel 1 und 2 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon mit, der in Art. 3 Abs. 5 und in Art. 21 Abs. 1 insbesondere die Wahrung beziehungsweise Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen vorsieht.« Während die Bestimmung das BVG Neutralität formell nicht geändert hat (das daher bis heute unverändert gilt), ist allgemein anerkannt, dass Art. 23j B-VG sowohl als *lex posterior* als auch als *lex specialis* gegenüber dem BVG Neutralität fungiert.⁴⁸ Dies impliziert eine – juristisch gesprochen – zwar nicht formelle, wohl aber materielle Derogation des BVG Neutralität. Das bedeutet in der Sache, dass immer dann, wenn es um die GASP der EU geht – was die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik einschließt –, das BVG Neutralität verdrängt wird und es keine normative Wirkung mehr entfaltet.

Auf Grundlage von Art. 23j B-VG kann Österreich daher ohne *verfassungsrechtliche* neutralitätsrechtliche Beschränkungen an der gesamten GASP und GSVP mitwirken, von den EU-Battlegroups⁴⁹ über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (eng.: Permanent Structured Cooperation, PESCO)⁵⁰ bis hin zum militärischen Beistand im Rahmen des Art. 42 Abs. 7 EUV⁵¹ und zur gemeinsamen Verteidigung (Art. 42 Abs. 2 EUV⁵²). Vor diesem Hintergrund hat Österreich regelmäßig für eine direkte und umfassende Beteiligung an GASP/GSVP-Aktivitäten optiert und unterscheidet sich dabei nur in Nuancen von anderen EU-Mitgliedstaaten. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass mit General Robert Brieger der frühere österreichische Generalstabschef, also der Vertreter eines neutralen Staates, von 2022 bis 2025 den Vorsitz des EU-Militärausschusses (EUMC), also des höchsten militärischen Gremiums im Rat, innehatte.⁵³

Hinsichtlich der *völkerrechtlichen* Seite der Neutralität ist die Situation komplizierter. Diesbezüglich kann sich Österreich nicht ohne Weiteres einseitig seiner neutralitätsrechtlichen Pflichten entledigen. Zum Beitrittszeitpunkt wurde das Risiko gering eingeschätzt, dass ein internationaler Akteur die Frage der Neutralitätspflichten aufwerfen würde (was sich mit dem russischen Angriff auf die Ukraine 2022 und den folgenden Verlautbarungen des Kremls teilweise geändert hat). Eine völkerrechtliche Lösung wird

teilweise darin gesehen, dass Österreichs Änderung seines Neutralitätsstatus durch den EU-Beitritt und die Teilnahme an der GASP/GSVP von der Staatengemeinschaft (einschließlich Russlands) durch über 30-jährige Duldung konkludent akzeptiert wurde (Akquieszenz). Zudem könnte Österreich unter Berufung auf die *rebus sic stantibus*-Doktrin – nämlich mit dem Argument, durch die geopolitischen Umbrüche der 1990er-Jahre sei es zu einer grundlegenden Änderung der Umstände gekommen, welche die unter den Prämissen des Kalten Krieges erfolgte völkerrechtliche Bindung Österreichs ihrer Geschäftsgrundlage beraube – seine völkerrechtliche Neutralität gänzlich aufgeben.⁵⁴

Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik

Das unionsrechtliche Instrument der »irischen Klausel« (Art. 42 Abs. 2, 7 EUV; Protokoll Nr. 38 über die Anliegen der irischen Bevölkerung zum Vertrag von Lissabon, ABl. 2013 L 60/131), das Österreich als neutralem Staat einen Sonderweg wegen des »besonderen Charakters« seiner Sicherheits- und Verteidigungspolitik ermöglicht, wurde bereits erwähnt. Auf dieser Grundlage kann Österreich etwa im Rahmen der Beistandsklausel auf militärische Beistandsleistung an einen angegriffenen EU-Mitgliedstaat verzichten. Dazu kommt die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung (Art. 31 Abs. 1 EUV), derzufolge ein jeder (nicht nur ein neutraler oder bündnisfreier) Mitgliedstaat sich bei einer Abstimmung im Rat im Rahmen der GASP der Stimme enthalten und eine entsprechende Erklärung abgeben kann. Er ist in diesem Fall nicht verpflichtet, den Beschluss selbst durchzuführen, akzeptiert jedoch, dass dieser für die EU verbindlich ist.⁵⁵

Inwieweit Österreich von der irischen Klausel oder der konstruktiven Enthaltung im Rahmen der GASP Gebrauch macht, ist allein eine Frage der Neutralitätspolitik, nicht des Neutralitätsrechts.⁵⁶ So kann sich Österreich etwa ohne rechtliche Schranken an der Europäischen Friedensfazilität (eng.: European Peace Facility, EPF⁵⁷) beteiligen. Aus neutralitätspolitischen Gründen strebte Österreich eine Sonderregelung für Maßnahmen mit tödlicher Gewaltanwendung an. Dies führte zur Annahme von Art. 5 Abs. 3 des EPF-Beschlusses:

Hat ein Mitgliedstaat sich bei einer Abstimmung über eine Unterstützungsmaßnahme, in deren Rahmen militärische Ausrüstung oder militärische Plattformen geliefert werden dürfen, die dazu konzipiert sind, tödliche Gewalt anzuwenden, der Stimme enthalten und eine förmliche Erklärung gemäß Artikel 31 Absatz 1 Unterabsatz 2 EUV abgegeben, so muss dieser Mitgliedstaat keinen Beitrag zu den Kosten dieser Unterstützungsmaßnahme leisten. In diesem Fall leistet dieser Mitgliedstaat einen zusätzlichen Beitrag zu anderen Unterstützungsmaßnahmen, die nicht die Lieferung dieser Ausrüstung oder Plattformen betreffen.⁵⁸

Diese Sonderregelung wurde nicht zum ersten Mal⁵⁹, aber prominent im Zusammenhang mit der russischen Aggression gegen die Ukraine nach dem 24. Februar 2022 aktiviert⁶⁰. Österreich bezeichnete den Beschluss über Unterstützungsmaßnahmen für die Ukraine als »sensitive for the specific character of her security and defence policy«. Es wolle sich daher nicht an der Finanzierung der Beistandsmaßnahme beteiligen, sondern

»will voluntarily contribute an additional amount to a non-sensitive assistance measure for Ukraine within the framework of the European Peace Facility«⁶¹. Damit hat Österreich, wie im EPF-Beschluss vorgesehen, vom Instrument der konstruktiven Enthaltung (Art. 31 Abs. 1 EUV) Gebrauch gemacht. Dies führte dazu, dass der Rechtsakt über Hilfsmaßnahmen für die Ukraine in zwei getrennte Beschlüsse aufgespalten wurde, wobei der eine Maßnahmen mit und der andere Maßnahmen ohne tödliche Gewalt betraf.⁶² Aufgrund des vereinbarten Mechanismus wird jedoch der geringere Beitrag Österreichs für Hilfsmaßnahmen mit tödlicher Gewalt durch höhere Beiträge im nicht-tödlichen Bereich kompensiert.

Neutralität und Solidarität

Die Schaffung des Art. 23j B-VG mag zwar als technischer Schachzug oder gar als Taschenspielertrick erscheinen. Diese Vorgangsweise hatte jedoch weitreichende Konsequenzen für den Neutralitätsstatus Österreichs. Betrachtet man nämlich realistische Szenarien, in denen die Neutralität zum Tragen kommen könnte, so bewirkt Art. 23j B-VG, dass die Neutralitätspflichten für den überwiegenden Teil dieser Szenarien »neutralisiert«, das heißt suspendiert, werden. Dies ist vor allem auch darauf zurückzuführen, dass mit dem zunehmenden Engagement der EU in den internationalen Beziehungen sehr wahrscheinlich ist (und in Zukunft laufend wahrscheinlicher wird), dass eine internationale Situation durch einen GASP-Rechtsakt abgedeckt ist und damit die rechtlichen Neutralitätsverpflichtungen Österreichs ausgesetzt werden. Dies gilt insbesondere für die russische Aggression gegen die Ukraine, die Gegenstand verschiedener EU-Rechtsakte war.⁶³ Obwohl es sich dabei um einen internationalen bewaffneten Konflikt handelt (also den klassischen Anwendungsfall des Neutralitätsrechts), ist Österreich (zumindest verfassungsrechtlich) nicht verpflichtet, sich so zu verhalten, wie es ein neutraler Staat tun sollte.

Österreich konnte daher seine neuere politische Agenda »in der EU solidarisch, außerhalb der EU neutral«⁶⁴ umsetzen, wobei für Letzteres nur ein beschränkter (und kleiner werdender) Anwendungsbereich verbleibt. Die Bedeutung der Neutralität als Rechtsgrundsatz hat damit stark abgenommen und beschränkt sich – abgesehen vom Verhältnis zur Schweiz und Liechtenstein, die als einzige Nicht-EU-Staaten an Österreich grenzen⁶⁵ – praktisch nur noch auf die Residualverpflichtung, die Errichtung von Militärstützpunkten fremder Staaten (oder der NATO) auf österreichischem Gebiet nicht zuzulassen und der NATO nicht beizutreten.

Nach derzeitiger Rechtslage ist Österreich verfassungsrechtlich daran gehindert, der NATO als Vollmitglied beizutreten⁶⁶, es sei denn es ändert das Bundesverfassungsgesetz (BVG Neutralität) entsprechend⁶⁷ (siehe hierzu im Detail den Beitrag von Peter Bußjäger in diesem Band). Andere, auch intensivere Kooperationsformen im Rahmen der NATO-Partnerschaft für den Frieden (eng.: Partnership for Peace, PfP)⁶⁸ oder der European Sky Shield Initiative (ESSI)⁶⁹ sind neutralitätsrechtlich jedoch akzeptabel.

Der (weitgehende) Wegfall der Neutralität als Quelle rechtlicher Pflichten eröffnet einen beachtlichen Raum für die Neutralitätspolitik. Die Position Österreichs ist in dieser Hinsicht zumindest zwiespältig. Einerseits ist Österreich, wie erwähnt, bestrebt, sich

substantiell an der GASP sowie an den Initiativen im Bereich der GSVP (einschließlich der Perspektive einer gemeinsamen Verteidigung) zu beteiligen. Andererseits ist die österreichische Regierung sensibel dafür, dass – jenseits der als nicht weiter problematisch empfundenen möglichen Reaktionen von Drittstaaten (etwa Russlands) – die Neutralität trotz und in gewisser Weise vielleicht auch wegen ihrer rechtlichen Irrelevanz als identitätsstiftender Faktor große Bedeutung in der österreichischen Bevölkerung hat. Mit dem Staatsvertrag und dem Ende der alliierten Besatzung wurde die Neutralität zu einem zentralen *lieu de mémoire*⁷⁰ der Zweiten Republik⁷¹ (siehe dazu auch die Beiträge von Anna Saischek und Anna Stock sowie von Marion Foster in diesem Band) nach dem Scheitern der Ersten Republik.

Die politischen Veränderungen der 1990er-Jahre machten für viele zwar die Idee attraktiv, dass sich Österreich eher als »bündnisfreier« denn als in altmodischer, am Kalten Krieg orientierter Weise als neutraler Staat verstehen sollte.⁷² Nach dem 11. September 2001 und der Irak-Invasion 2003 ließ sich jedoch eine gewisse Renaissance der Neutralität in der öffentlichen Meinung und in der Regierungspolitik beobachten, welche die Sicherheitsbedenken der Bevölkerung widerspiegeln wollte.⁷³ Dies ist nach der russischen Aggression gegen die Ukraine am 24. Februar 2022 noch deutlicher geworden. Die Entscheidungen Finnlands und Schwedens, ihren bündnisfreien Status aufzugeben und die NATO-Mitgliedschaft zu beantragen, haben nicht dazu geführt, dass die Neutralität infrage gestellt wird, und haben diese sogar eher noch zementiert.

Die Beibehaltung der Neutralität ist mit dem EU-Recht vereinbar, da die GASP/GSVP vermöge der »irischen Klausel« den »besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten« anerkennt. Zugleich entsteht dadurch eine asymmetrische Situation, in der der Großteil der EU-Mitgliedstaaten voll zur gemeinsamen Sicherheit und Verteidigung der EU beiträgt, während neutrale Staaten wie Österreich vom Sicherheitssystem, insbesondere dem militärischen Schutzschirm der NATO, profitieren, ohne gleichberechtigt dazu beizutragen. Bei den Militärausgaben liegt Österreich zudem weit hinter vergleichbaren europäischen Staaten.

Schlussfolgerung

Gemäß dem BVG Neutralität, das immer noch in Kraft steht, ist Österreich ein immerwährend neutraler Staat. Allerdings ist dieser Neutralitätsstatus durch Art. 23j B-VG in Bezug auf die GASP/GSVP der EU weitgehend überlagert und damit »neutralisiert«. Österreich kann sich daher verfassungsrechtlich vollumfänglich an der GASP beteiligen, auch an EU-Battlegroups und PESCO-Aktivitäten, ja sogar (unter besonderen verfassungsrechtlichen Maßgaben) an der (freilich in der Zukunft liegenden) gemeinsamen Verteidigung der EU. Nur die NATO-Mitgliedschaft fällt nicht unter diese Regelung. Hierfür müsste die österreichische Verfassung geändert werden.

Dies macht Form und Grad der Beteiligung Österreichs an der GASP/GSVP mehr zur Frage der politischen Präferenz denn der rechtlichen Verpflichtung. Österreich ist trotz seines formell neutralen Status in diesen Bereichen vielfältig aktiv. Angesichts der identitätsstiftenden Rolle der Neutralität in der Bevölkerung und ihrer Bedeutung als politisches Mantra oder politischer Mythos (siehe den einleitenden Beitrag von Martin Senn

et al.) im innenpolitischen Diskurs und nicht etwa wegen befürchteter außenpolitischer Kritik von Drittstaaten. Die Regierung verzichtet jedoch darauf, sich an allen einschlägigen EU-Aktivitäten zu beteiligen. Sie tut also politisch weniger, als ihr rechtlich erlaubt wäre. Umso wichtiger ist die Unterscheidung zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik.

Diese Vorgehensweise ist mit dem EU-Recht vereinbar, da die GASP/GSVP vermöge der »irischen Klausel« den »besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten« anerkennt. Gleichzeitig entsteht dadurch eine asymmetrische Situation, in der der Großteil der EU-Mitgliedstaaten voll zur gemeinsamen Sicherheit und Verteidigung der EU beiträgt, während neutrale Staaten wie Österreich vom gesamten Sicherheitssystem, insbesondere dem militärischen Schutzschirm der NATO, profitieren, ohne gleichberechtigt dazu beizutragen. Diese Trittbrettfahrersituation ist eine echte Herausforderung im Rahmen der Solidargemeinschaft EU.⁷⁴ Dadurch wird die in Österreich gerne gepflegte Selbstwahrnehmung als »Insel der Seligen«⁷⁵ bestärkt, wo man tatsächlich auf zwei Hochzeiten gleichzeitig tanzen will. Oder um es mit einem Zitat von Karl Farkas aus einem Kabarett-Simpl-Beitrag von 1955 zu sagen: »Wir müssen jetzt *neutral* sein! Das heißt, wir haben *nix* zu tun, als *nix* zu tun. Und das liegt uns ja.«⁷⁶

Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Beitrag orientiert sich insbesondere an den Vorarbeiten in Andreas Th. Müller, »BVG Neutralität«, in Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht, 26. Lfg., hg. von Benjamin Kneihns und Georg Lienbacher (Wien: Verlag Österreich, 2021) sowie Andreas Th. Müller, »Art 23j B-VG«, in Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht, 26. Lfg., hg. von Benjamin Kneihns und Georg Lienbacher (Wien: Verlag Österreich, 2021). Der Verfasser dankt Herrn Colin Cheetham MLaw herzlich für die Unterstützung bei der Dokumentation des Beitrages.
- 2 Zur formellen internationalen Anerkennung der Schweizer Neutralität vgl. Art. III des Vertrags von Paris vom 20. November 1815; Déclaration des Puissances portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpétuelle de la Suisse et l'inviolabilité de son territoire du 20 novembre 1815, wo die immerwährende Neutralität der Schweiz als im Interesse aller europäischen Staaten garantiert wird.
- 3 Siehe Bundesrat, »Beschluss zur Neutralität«, 15. Juni 2007, BBl 2007 5557, <https://www.fedlex.admin.ch/destore/fedlex.data.admin.ch/eli/fga/2007/769/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-fga-2007-769-de-pdf-a.pdf>; Mark Villiger, Handbuch der schweizerischen Neutralität (Zürich: Schulthess, 2023), 131.
- 4 Karl Zemanek, »1966-1989: Gedanken zur Dynamik der dauernden Neutralität«, in Verantwortung in unserer Zeit: Festschrift für Rudolf Kirchschläger, hg. von Alois Mock und Herbert Schambeck (Wien: Österreichische Staatsdruckerei, 1990), 257; Karl Zemanek, »Ändert sich das völkerrechtliche Neutralitätsrecht und mit ihm die österreichische Neutralität?« Österreichische Juristenzeitung 47, Nr. 6 (1992): 177ff; Stefan Griller, »Vom Wandel der immerwährenden Neutralität«, in 75 Jahre Bun-

- desverfassung: Festschrift aus Anlass des 75. Jahrestages der Beschlussfassung über das Bundes-Verfassungsgesetz, hg. von Österreichische Parlamentarische Gesellschaft, (Wien: Verlag Österreich, 1995), 729ff. ; Paul Luif, Der Wandel der österreichischen Neutralität: Ist Österreich ein sicherheitspolitischer ›Trittbrettfahrer‹? (Laxenburg: Österreichisches Institut für internationale Politik, 1998); Waldemar Hummer, »Der Internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918,« in Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Bd. I, hg. von August Reinisch (Wien: Manz, 2013), Rz. 3021ff.; Kirsten Schmalenbach, »Unionsrecht und Neutralität,« in 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, hg. von Stefan Griller, Arno Kahl, Benjamin Kneihls und Walter Obwexer (Wien: Verlag Österreich, 2015), 292.
- 5 Vergleiche Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 24.
 - 6 Theo Öhlinger, »BVG Neutralität,« in Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 16. Lfg., Bd. 3, hg. von Karl Korinek, Michael Holoubek, Christoph Bezemek, Claudia Fuchs, Andrea Martin und Ulrich E. Zellenberg (Wien: Verlag Österreich, 2019), Rz. 11ff.
 - 7 Helmut Türk, Österreich im Spannungsfeld von Neutralität und kollektiver Sicherheit (Wien: Verlag Österreich, 1997), 49.
 - 8 Hanspeter Neuhold, »Außenpolitik und Demokratie: ›Immerwährende‹ Neutralität durch juristische Mutation,« in Demokratie und sozialer Rechtsstaat in Europa: Festschrift für Theo Öhlinger, hg. von Stefan Hammer, Alexander Somek, Manfred Stelzer und Barbara Weichselbaum (Wien: WUV Universitätsverlag, 2004), 86; Paul Luif, »Die Neutralität: Taugliche sicherheitspolitische Maxime?« in Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs, hg. von Waldemar Hummer (Wien: Verlag Österreich, 2007), 369; Kirsten Schmalenbach, »Unionsrecht und Neutralität,« in 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, hg. von Stefan Griller, Arno Kahl, Benjamin Kneihls und Walter Obwexer (Wien: Verlag Österreich, 2015), 301; Theo Öhlinger, »Österreichs Neutralität in der Europäischen Union,« Zeitschrift für Öffentliches Recht 73, Nr. 3 (2018): 626; Öhlinger, »BVG Neutralität,« Rz. 29; Peter Hilpold, »How to Construe a Myth: Neutrality within the United Nations System under Special Consideration of the Austrian Case,« Chinese Journal of International Law 18, Nr. 2 (2019): 264; Gerhard Jandl, »Some Observations on the Neutrality of Austria, and its Participation in the European and Euro-Atlantic Security Structures,« in Außen- und sicherheitspolitische Integration im Europäischen Rechtsraum: Festschrift für Hubert Isak, hg. von Andreas J. Kumin, Kirsten Schmalenbach, Lorin-Johannes Wagner und Julia Schimpfhuber (Wien: Jan Sramek Verlag, 2020), 351.
 - 9 Das gestiegene Interesse lässt sich auch anhand des markanten Wiederanstiegs der Zahl der Wortmeldungen im Nationalrat zum Thema Neutralität ab 2004 (nach einem ständigen Absinken seit dem EU-Beitritt 1995) ablesen. Vgl. Internet: <https://www.momentum-institut.at/parlagram> (abgerufen am: 1. November 2024).
 - 10 Julia Schreiner, Neutralität nach »Schweizer Muster«?: Österreichische Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität, 1955–1989 (Baden-Baden: Nomos, 2018), 21ff.
 - 11 Michael Schilchegger, »Die österreichische Neutralität nach Lissabon,« Zeitschrift für Öffentliches Recht 66, Nr. 1 (2011): 7ff.; Martin Senn, »Österreichs Neutralität,«

in Handbuch Außenpolitik Österreichs, hg. von Martin Senn, Franz Eder und Markus Kornprobst (Wiesbaden: Springer VS, 2023) 32ff, https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_2.

- 12 Peter Hilpold, Solidarität und Neutralität im Vertrag von Lissabon: unter besonderer Berücksichtigung der Situation Österreichs (Wien: Facultas, 2010), 28ff.; Peter Hilpold, »Österreichs Neutralität nach Lissabon im Lichte der Beistands- und Solidaritätsverpflichtung,« Österreichische Juristenzeitung 65, Nr. 13 (2010b): 591.
- 13 Ove Bring, »The Changing Law of Neutrality,« in Current International Law Issues: Nordic Perspectives – Essays in Honour of Jerzy Sztucki, hg. von Ove Bring und Said Mahmoudi (Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, 1994), 26, 36ff.
- 14 Sigmar Stadlmeier, Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität (Berlin: Duncker & Humblot, 1991), 106; Heribert Franz Köck, »Österreichs ›immerwährende‹ Neutralität: Ein Mythos geht zu Ende,« Journal für Rechtspolitik 1, Nr. 1 (1993): 236; Schmalenbach, »Unionsrecht und Neutralität,« 292 und 310.
- 15 Gerhard Hafner, »Die politischen Änderungen in Europa und die dauernde Neutralität,« in Neues europäisches Völkerrecht nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes?, hg. von Hanspeter Neuhold und Bruno Simma (Baden-Baden: Nomos, 1996), 138; Gerhard Hafner, »Neutralität versus unionsrechtliche Solidarpflichten in der GASP und ESVP,« in Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs, hg. von Waldemar Hummer (Wien: Verlag Österreich, 2007), 284; Neuhold, »Außenpolitik und Demokratie,« 78, 90; Dimitrios Argirakos, Neutralität und Europäische Union im 21. Jahrhundert (Baden-Baden: Nomos, 2005), 194f.; Hilpold, »Österreichs Neutralität nach Lissabon im Lichte der Beistands- und Solidaritätsverpflichtung,« 592; Wolfgang Mantl, »Neutralität und österreichische Identität,« in Die österreichische Neutralität: Chimäre oder Wirklichkeit?, hg. von Gerald Schöpfer (Graz: Leykam, 2015), 161; Klaus Poier, »Die österreichische Neutralität aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Sicht,« in Die österreichische Neutralität: Chimäre oder Wirklichkeit?, hg. von Gerald Schöpfer (Graz: Leykam, 2015), 171.
- 16 Vgl. weiterführend Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 25ff.
- 17 Vgl. zum Folgenden auch Andreas Th. Müller, »The Common Security and Defence Policy of the EU: Perspectives from Austria,« in The Common Security and Defence Policy of the EU: Perspectives from Member States, hg. von Stefan Kadelbach und Rainer Hofmann (Baden-Baden: Nomos, 2024), 102ff.
- 18 Gerald Stourzh, Um Einheit und Freiheit: Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955 (Wien: Böhlau Verlag, 1998).
- 19 Memorandum über die Ergebnisse der Gespräche zwischen der Delegation der österreichischen Regierung und der Delegation der sowjetischen Regierung vom 15. April 1955, abgedruckt in Alfred Verdross, »Die dauernde Neutralität Österreichs und die Organisation der Vereinten Nationen,« Juristische Blätter 77, Nr. 14 (1955): 345.
- 20 Staatsvertrag betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich, BGBl. Nr. 152/1955, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1955/152/Po/NOR30002357>.
- 21 Weiterführend Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 3.

- 22 Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs (BVG Neutralität), BGBl. Nr. 211/1955, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgbIPdf/1955_211_o/1955_211_o.pdf.
- 23 UN-Generalversammlung, Resolution 995 (X), Admission of new Members to the United Nations, 14. Dezember 1955, https://digitallibrary.un.org/record/209584/files/A_RES_995%28X%29-EN.pdf.
- 24 Robert Kriechbaumer, »Annus Mirabilis« 1955 – Das Gemeinsame und die unterschiedlichen Befindlichkeiten,« in Die Gunst des Augenblicks. Neuere Forschungen zu Staatsvertrag und Neutralität, hg. von Manfred Rauchensteiner und Robert Kriechbaumer (Wien: Böhlau Verlag, 2005), 223; Neuhold, »Außenpolitik und Demokratie,« 70; Franz Cede, »Neutralität und Staatsvertrag,« in Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs, hg. von Waldemar Hummer (Wien: Verlag Österreich, 2007), 23.
- 25 Oliver Rathkolb, Die paradoxe Republik: Österreich 1945 bis 2015 (Wien: Paul Zsolnay Verlag, 2015), 31.
- 26 Bundesgesetz vom 28. Juni 1967 über den österreichischen Nationalfeiertag, BGBl. Nr. 253/1967; vgl. auch Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 20 m.w.N.
- 27 Zum Folgenden insb. Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 25f.
- 28 Regierungsvorlage, 19. Juli 1955, 598 BlgNR VII. GP 3. https://www.parlament.gv.at/dokument/VII/1/598/imfname_334296.pdf.
- 29 Regierungsvorlage, 19. Juli 1955, 598 BlgNR VII. GP 3.
- 30 Hans Kelsen, The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems (New York, NY: Frederick A. Praeger, 1950), 108; vgl. auch die Hinweise bei Michael Schweitzer, Dauernde Neutralität und europäische Integration (Wien: Springer-Verlag, 1977), 130ff.; Türk, Österreich im Spannungsfeld von Neutralität und kollektiver Sicherheit, 28ff.
- 31 Alfred Verdross, »Die dauernde Neutralität Österreichs und die Organisation der Vereinten Nationen,« Juristische Blätter 77, Nr. 14 (1955): 347f.; Alfred Verdross, »Austria's Permanent Neutrality and the United Nations Organization,« American Journal of International Law 50, Nr. 1 (1956): 65ff.; Alfred Verdross, »Die österreichische Neutralität,« Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht (1958): 525ff.; Alfred Verdross, Die immerwährende Neutralität Österreichs (Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1977), 57ff.; Josef L. Kunz, »Austria's Permanent Neutrality,« American Journal of International Law 50, Nr. 2 (1956): 424; Helmut Türk, »Neutralität und Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen,« in Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität: Festschrift für Karl Zemanek zum 65. Geburtstag, hg. von Konrad Ginther, Gerhard Hafner, Winfried Lang, Hanspeter Neuhold und Lilly Sucharipa-Behrmann (Berlin: Duncker & Humblot, 1994), 450ff.
- 32 Nachweise bei Schweitzer, Dauernde Neutralität und europäische Integration, 132f.; Griller, »Vom Wandel der immerwährenden Neutralität,« 733 f; Heribert Franz Köck, »Neutralität versus Solidarität,« in Paradigmenwechsel im Völkerrecht zur Jahrtausendwende, hg. von Waldemar Hummer (Wien: Manz, 2002), 108; kritisch aber schon damals Felix Ermacora, 20 Jahre österreichische Neutralität (Frankfurt a.M.: Metzner, 1975), 179f.

- 33 Neuhold, »Außenpolitik und Demokratie,« 78; Karl Zemanek, »Dauernde Neutralität und internationale Sicherheit zu Beginn des XXI. Jahrhunderts,« in *Sicherheit und Terrorismus: Rechtsfragen aus universeller und regionaler europäischer Sicht*, hg. von Waldemar Hummer (Frankfurt a.M.: Peter Lang, 2005), 297.
- 34 Türk, »Neutralität und Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen,« 40.
- 35 Karl Zemanek, *Österreichs Neutralität und die GASP* (Saarbrücken: Europa-Institut, 1995), 4f.; Hafner, »Die politischen Änderungen in Europa und die dauernde Neutralität,« 132ff.
- 36 Schmalenbach, »Unionsrecht und Neutralität,« 302; Öhlinger, »BVG Neutralität,« Rz. 21.
- 37 Schmalenbach, »Unionsrecht und Neutralität,« 292.
- 38 Franz Cede, »Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union,« *Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung* 36, Nr. 4 (1995): 146; Hafner, »Die politischen Änderungen in Europa und die dauernde Neutralität,« 126f., 130f.; Neuhold, »Außenpolitik und Demokratie,« 79; Schmalenbach, »Unionsrecht und Neutralität,« 302.
- 39 Türk, »Neutralität und Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen,« 460; Hafner, »Die politischen Änderungen in Europa und die dauernde Neutralität,« 132; Neuhold, »Außenpolitik und Demokratie,« 79; Hans Winkler, »Die einfachgesetzliche Umsetzung der österreichischen Neutralität,« in *Sicherheit und Terrorismus: Rechtsfragen aus universeller und regionaler europäischer Sicht*, hg. von Waldemar Hummer (Frankfurt a.M.: Peter Lang, 2005), 339; Manfred Rotter, »Begründung und Ausgestaltung der immerwährenden Neutralität,« in *Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs*, hg. von Waldemar Hummer (Wien: Verlag Österreich, 2007), 187; Michael Postl, »Die Praxis des dauernd neutralen Österreichs in der UNO,« in *Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs*, hg. von Waldemar Hummer (Wien: Verlag Österreich, 2007), 250ff.; Hummer, »Der Internationale Status und die völkerrechtliche Stellung Österreichs seit 1918,« Rz. 2892; Paul Seger, »The Law of Neutrality,« in *The Oxford Handbook of International Law in Armed Conflict*, hg. von Andrew Clapham und Paola Gaeta (Oxford: Oxford University Press, 2014), 262; Wolfgang Benedek, »Österreichs Neutralität aus völkerrechtlicher Sicht,« in *Die österreichische Neutralität: Chimäre oder Wirklichkeit?*, hg. von Gerald Schöpfer (Graz: Leykam, 2015), 179.
- 40 Schmalenbach, »Unionsrecht und Neutralität,« 304.
- 41 Zum Folgenden Müller, »The Common Security and Defence Policy of the EU,« 104ff.; Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 31.
- 42 Karl Zemanek, »Wirtschaftliche Neutralität,« *Juristische Blätter* 81, Nr. 10 (1959): 250f.; Stephan Verosta, *Die dauernde Neutralität: ein Grundriss* (Wien: Manz, 1967), 88f.; Verdross, *Die immerwährende Neutralität Österreichs*, 67ff.
- 43 Vgl. insbesondere Waldemar Hummer und Michael Schweitzer, *Österreich und die EWG: Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG* (Wien: Signum, 1987).
- 44 Rudolf Streinz, »Österreich und die Europäische Union,« *Zeitschrift für Öffentliches Recht* 68, Nr. 2 (2013): 327f.; Öhlinger, »BVG Neutralität,« Rz. 25.
- 45 Art. J.4 Abs. 4 Vertrag über die Europäische Union, ABl. 1992 C 191/1.

- 46 Cede, »Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union,« 143; Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 37.
- 47 Müller, »Art 23j B-VG,« Rz. 1.
- 48 Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 35 m.w.N.
- 49 Rat der Europäischen Union, »Ein Strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung – Für eine Europäische Union, die ihre Bürgerinnen und Bürger, Werte und Interessen schützt und zu Weltfrieden und internationaler Sicherheit beiträgt,« 21. März 2022, 7371/22, 2024, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/en/pdf>.
- 50 Rat der Europäischen Union, »Beschluss (GASP) 2017/2315 über die Begründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (PESCO) und über die Liste der daran teilnehmenden Mitgliedstaaten,« 11. Dezember 2017, ABL. 2017 L 331/57, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315>.
- 51 Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 32; Müller, »The Common Security and Defence Policy of the EU,« 109f.
- 52 Müller, »Art 23j B-VG,« Rz 18.
- 53 Ihm folgte der irische General Seán Clancy nach.
- 54 Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 38, 41 m.w.N.
- 55 Gerhard Hafner, »Die rechtlichen Rahmenbedingungen der gegenwärtigen Österreichischen Neutralität und Solidarität,« Journal für Rechtspolitik 3, Nr. 3 (2023): 242.
- 56 Weiterführend Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 35.
- 57 Rat der Europäischen Union, »Beschluss (GASP) 2021/509 zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität und zur Aufhebung des Beschlusses (GASP) 2015/528,« 22. März 2021, ABL. 2021 L 102/14, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021D0509>.
- 58 Rat der Europäischen Union, »Beschluss (GASP) 2021/509 zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität und zur Aufhebung des Beschlusses (GASP) 2015/528.«
- 59 Martin Meisel, Martin Reichard, Christian Breitler und Sandra Hummelbrunner, »Recent Austrian Practice in the Field of European Union Law,« Zeitschrift für Öffentliches Recht 77, Nr. 3 (2022): 861 ff; Ralph Janik, »Neutralität und der österreichische Beitrag zur EU-Sicherheitspolitik,« ÖGfE Policy Brief 14/2022, 7, <https://www.oegfe.at/wp-content/uploads/2022/10/PB-142022-1.pdf>.
- 60 Gerhard Hafner, »Die rechtlichen Rahmenbedingungen der gegenwärtigen Österreichischen Neutralität und Solidarität,« Journal für Rechtspolitik 3, Nr. 3 (2023): 245.
- 61 Rat der Europäischen Union, »Zusammenfassung: Ausschuss der Ständigen Vertreter, 18. und 20. Mai 2022,« 10300/22, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10300-2022-INIT/en/pdf>.
- 62 Rat der Europäischen Union, »Beschluss (GASP) 2022/338 über eine Unterstützungsmaßnahme im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität für die Bereitstellung militärischer Ausrüstung und Plattformen, die dazu konzipiert sind, tödliche Gewalt anzuwenden, für die ukrainischen Streitkräfte,« 28. Februar 2022, ABL. 2022 L 60/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CE>

- LEX:32022Do338; Rat der Europäischen Union, »Beschluss (GASP) 2022/339 über eine Unterstützungsmaßnahme im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität zur Unterstützung der ukrainischen Streitkräfte,« 28. Februar 2022, ABL. 2022 L 61/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022Do339>.
- 63 Rat der Europäischen Union, »Verordnung (EU) 2023/426 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 269/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen,« 25. Februar 2023, ABL. 2023 L 59I/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023Ro426>. Rat der Europäischen Union, »Verordnung (EU) 2023/427 zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 833/2014 über restriktive Maßnahmen angesichts der Handlungen Russlands, die die Lage in der Ukraine destabilisieren,« 25. Februar 2023, ABL. 2023 L 59I/6, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32023Ro427>; Rat der Europäischen Union, »Beschluss (GASP) 2022/1968 über eine militärische Unterstützungsmission der Europäischen Union zur Unterstützung der Ukraine (EUMAM Ukraine),« 17. Oktober 2022, ABL. 2022 L 270/85, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D1968>.
- 64 Neuhold, »Außenpolitik und Demokratie,« 88; Gerhard Hafner, »Österreichs Neutralität 1955–2005,« in Fünfzig Jahre Staatsvertrag und Neutralität: Tagungsband zum Symposium der Wiener Rechtsgeschichtlichen Gesellschaft vom 21. Oktober 2005, hg. von Thomas Olechowski (Wien: Wiener Universitätsverlag, 2006), 36; Waldemar Hummer, »Neutralität versus ›Beistands- und ›Solidaritätsklausel im Vertrag über eine Verfassung für Europa,« in Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs, hg. von Waldemar Hummer, (Wien: Verlag Österreich, 2007), 286, 305, 340; Schmalenbach, »Unionsrecht und Neutralität,« 292 f; Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 35.
- 65 Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 34.
- 66 Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 33; Müller, »The Common Security and Defence Policy of the EU,« 113.
- 67 Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 16.
- 68 NATO, »Towards a Partnership for the 21st Century: The Enhanced and More Operational Partnership – Report by the Political Military Steering Committee on Partnership for Peace,« https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_27434.htm; John Borawski, »Partnership for Peace ›Plus‹: Joint Responsibility for Euro-Atlantic Security,« Defense Analysis 15, Nr. 3 (1999): 323ff.; Gerhard Jandl, »20 Years of Austrian Partnership with NATO – Record and Outlook,« Politorbis 6, Nr. 1 (2016): 75.
- 69 Bundesrat, »Medienmitteilung: Schweiz unterzeichnet Beitrittserklärung zur European Sky Shield Initiative (ESSI),« <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-102847.html>.
- 70 Pierre Nora, Les Lieux de mémoire (Paris: Gallimard, 1984).
- 71 Müller, »BVG Neutralität,« Rz. 19.
- 72 Bundesregierung, »Bericht betreffend Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin: Analyse-Teil,« 22. Januar 2001, III-87 BlgNR XXI. GP, 60f., https://www.parlament.gv.at/dokument/XXI/III/87/imfname_522643.pdf; Erich Reiter, »Sinn und Zweck

einer sicherheits- und verteidigungspolitischen Doktrin,« Interne Information des Militärwissenschaftlichen Büros für die Dienststellen des Bundesministeriums für Landesverteidigung, 44, https://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/sinn.pdf.

- 73 Bundeskanzleramt Österreich, »Österreichische Sicherheitsstrategie: Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten,« https://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/130717_sicherheitsstrategie_kern_a4_web_barrierefrei.pdf; Bundeskanzleramt Österreich, »Österreichische Sicherheitsstrategie,« Nr. 1.3, https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:941a3cb3-7320-4c31-a4d2-3307f57faad3/sicherheitsstrategie_oesterreich_2024.pdf.
- 74 Müller, »The Common Security and Defence Policy of the EU,« 115.
- 75 Zum Mythos Neutralität Öhlinger, »Österreichs Neutralität in der Europäischen Union,« 623; Köck, »Neutralität versus Solidarität,« 222; Poier, »Die österreichische Neutralität aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Sicht,« 167.
- 76 Zitiert nach Georg Markus, Sie werden lachen, es wird ernst: Eine humorvolle Bilanz des 20. Jahrhunderts aus Österreich (Wien: Amalthea Signum, 1999), 223.

Rechtliche Mitwirkungsmöglichkeiten des Staatsvolks in der Beibehaltung und Abschaffung der Neutralität

Peter Bußjäger

Einleitung

Der zwischen Juni 2003 und Januar 2005 tagende Österreich-Konvent, dem insgesamt 71 Personen angehörten, sollte nach seiner Aufgabenstellung eine neue Verfassung für Österreich erarbeiten. Die Einsetzung des Konvents beruhte auf dem Beschluss eines Gründungskomitees vom 2. Mai 2003, dem unter anderem der Bundeskanzler und der Vizekanzler, die drei Präsidenten des Nationalrates, der Präsident des Bundesrates sowie der Vorsitzende der Landeshauptleutekonferenz angehörten. Die künftige Verfassung sollte nicht zuletzt »eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen.«¹ Zu diesem Zweck wurden die vom Konvent bearbeiteten Themen auf verschiedene Ausschüsse aufgeteilt. Zu einem von seinen Mitgliedern getragenen Entwurf kam es bekanntlich nicht, es blieb eine Sammlung verschiedenster Vorschläge über die möglichen Inhalte einer neuen Verfassung zurück.²

Der Vorsitzende des Präsidiums, dem die Leitung des Konvents oblag, der damalige Präsident des Rechnungshofes Franz Fiedler, legte als einziger einen kompletten Verfassungsentwurf vor.³ Dieser Entwurf erklärte in seinem Art. 296 Z. 8 unter anderem das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs (im Folgenden BVG Neutralität, bzw. Neutralitätsgesetz)⁴ als Bestandteil der Bundesverfassung, womit die österreichische Neutralität weiterhin im Verfassungsrang gestanden wäre. Der Beibehalt der Neutralität im Fiedler-Entwurf kam nicht von ungefähr, auch wenn der zuständige Ausschuss 1 des Konvents selbst keinen Konsens über den zukünftigen sicherheitspolitischen Status Österreichs erzielte⁵, wie sich nachstehend aus den Beratungsergebnissen dieses Ausschusses entnehmen lässt:

Einige Mitglieder vertraten die Ansicht, dass die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) noch nicht realisiert sei und daher vorläufig am bestehenden Status quo der Neutralität festgehalten werden solle. Andere Mitglieder hielten das BVG Neutralität durch nachfolgende Verfassungsänderungen (Art. 23f B-VG) zumindest teilweise für derogiert. Der Vorschlag einer dritten Gruppe von Mitgliedern ging dahin, die Teilnahme Österreichs an den Kampfeinsätzen zur Krisenbewältigung an die Vorlage ei-

nes UNO-Mandats zu binden, womit nach ihrer Auffassung die Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsgesetz auch textlich nachvollzogen würde.

Das Präsidium des Österreich-Konvents erzielte letztlich »nur Konsens darüber [...], dass das BVG Neutralität in unveränderter Form als Verfassungstrabant verankert wird. Es wurde sowohl im Ausschuss 1 als auch im Präsidium die Notwendigkeit einer Abstimmung mit den gemeinschaftsrechtlichen Regelungen betont«⁶.

Dieses Ergebnis ist umso erstaunlicher, als Art. 23j B-VG, der eine beachtliche Erosion der verfassungsrechtlichen Dimension des BVG Neutralität bewirkte, im damaligen Art. 23f Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG)⁷ bereits in den Grundzügen dem Verfassungsrecht angehörte. Außerdem fand wie oben wiedergegeben auch eine entsprechende Diskussion im zuständigen Ausschuss 1 statt, wobei gerade die damaligen Regierungsparteien ÖVP und FPÖ dem Beibehalt der Neutralität durchaus kritisch gegenüberstanden. Möglicherweise war der Konsens über deren Weiterbestand eine Art Vorleistung gegenüber der SPÖ, deren Zustimmung aufgrund der Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat für eine neue Verfassung jedenfalls erforderlich war. Darüber hinaus war er eine Referenz gegenüber der wohl überwiegenden Haltung der Bevölkerung, für welche die Neutralität eine Art Identitätsmerkmal darstellte. Auf der anderen Seite konnten sich jene Akteure im Konvent, die der Neutralität kritisch gegenüberstanden, sicher sein, dass der bestehende Art. 23f B-VG eine Teilnahme Österreichs an der GASP der Union ohnehin erlaubte. Ein ausdrücklicher Abschied von der Neutralität war somit gar nicht erforderlich.

Im Grunde wurde damit eine Grundsatzentscheidung für Jahrzehnte getroffen: Die Neutralität samt ihrem Spannungsverhältnis zu den unionsrechtlichen Verpflichtungen Österreichs sollte beibehalten werden. Dieses Spannungsverhältnis ist in der Öffentlichkeit erst wieder im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine deutlich geworden. Das Aufschieben des Problems im Österreich-Konvent macht nun ein Nachdenken erforderlich, unter welchen Voraussetzungen die Neutralität verfassungsrechtlich disponibel ist und welches die Konsequenzen wären. Dies ist auch der Gegenstand des vorliegenden Beitrags. Dabei soll vor allem analysiert werden, welche Rolle in einem solchen Prozess dem Volk zukommt bzw. zukommen könnte.

Der verfassungsrechtliche Status des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität

Nach weitgehend übereinstimmender Lehre verwirklicht das Neutralitätsgesetz weder ein sogenanntes Bauprinzip der Bundesverfassung noch bildet es einen Bestandteil eines anderen Bauprinzips, dessen Beseitigung einer Gesamtänderung der Bundesverfassung gleichkäme und daher gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG neben den sonstigen Erzeugungsbedingungen für Bundesverfassungsrecht der Zustimmung des Bundesvolks bedürfte.⁸ Zu diesen Bauprinzipien zählen das demokratische, rechtsstaatliche, bundesstaatliche und republikanische Prinzip. Gelegentlich werden auch das liberale Prinzip (Existenz von Grundrechten) und das gewaltenteilende Prinzip entweder als eigene Prinzipien oder als Bestandteile des rechtsstaatlichen Prinzips verstanden.⁹

Gegen eine Qualifikation der Neutralität als eigenes Bauprinzip der Bundesverfassung spricht insbesondere die Entstehungsgeschichte, aus der sich ergibt, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber ein solches Ergebnis gerade nicht wollte – ganz abgesehen von dem Umstand, dass deshalb auch keine Volksabstimmung abgehalten wurde.¹⁰ Aus demselben Grund ist die Frage zu verneinen, ob die »demokratische Republik« (Art. 1 B-VG) auch neutral in dem Sinne ist, dass das republikanische Prinzip eine Ausformung als souveräne Republik¹¹ erfahren hat, zu deren wesentlichem Inhalt das BVG Neutralität geworden wäre. Eine solcherart dynamische Weiterentwicklung eines Bauprinzips wird von der herrschenden Verfassungsdogmatik in Österreich abgelehnt. Aus diesem Grund hat die FPÖ den Vorschlag eines Bundesverfassungsgesetzes in den Nationalrat eingebracht, mit dem die Neutralität ausdrücklich zu einem Prinzip der Bundesverfassung aufgewertet werden soll.¹²

Eine Beseitigung der Neutralität bedürfte gegenwärtig gemäß Art. 44 Abs. 1 B-VG der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen im Nationalrat bei einer Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder. Eine Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG wäre nicht erforderlich: Die Abschaffung der Neutralität bedeutet keinen Eingriff in die Zuständigkeiten der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung. Selbst wenn man durch ihre Funktion als Staatsziel¹³ überhaupt eine Bindung der Länder erblickt¹⁴, so bewirkt ihre Beseitigung das Gegenteil, nämlich eine Beseitigung irgendeiner Beschränkung.

Damit ist der verfassungsrechtliche Status der Neutralität im Groben umschrieben.¹⁵ Die Frage ist indessen, ob es realpolitisch denkbar ist, dass Österreich seine Neutralität aufgibt, ohne den Demos einzubinden. Trifft es nämlich zu, dass die Neutralität Bestandteil der österreichischen Identität geworden ist, dann ist es fraglich, ob ihre Beseitigung von den politischen Parteien im Nationalrat ohne Konsultation des Volks gewagt werden würde. Für eine derartige Befassung gibt es vier Alternativen: eine Volksabstimmung, eine Volksbefragung, ein Volksbegehren oder eine Petition.

Formen der Befassung des Demos

Eine *Volksabstimmung* über die Abschaffung der Neutralität hat, da es sich um ein Bundesverfassungsgesetz handeln müsste, jedenfalls dann stattzufinden, wenn – vorausgesetzt, der Nationalrat hat einen entsprechenden Gesetzesbeschluss gefasst – dies von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird (Art. 44 Abs. 3 B-VG). Dabei handelt es sich im Übrigen, falls die jeweiligen die Beseitigung der Neutralität unterstützenden Parteien zwar im Nationalrat, nicht aber im Bundesrat über eine Mehrheit von zwei Dritteln verfügen, um ein nicht zu unterschätzendes Minderheitenrecht, mit dem die opponierenden Parteien eine Beteiligung des Volkes erzwingen können. Darüber hinaus kann auch der Nationalrat mit einfacher Mehrheit (auch bei Bundesverfassungsgesetzen) die Abhaltung einer Volksabstimmung als Erzeugungsbedingung des Gesetzes beschließen (Art. 43 B-VG).

In beiden Fällen würde die Volksabstimmung Recht schaffen, jedoch nur bezogen auf das Bundesverfassungsgesetz, über das abzustimmen ist. Der Nationalrat wäre durch die Verfassung nicht gehindert, im Fall der Ablehnung seines Gesetzesbeschlusses durch

das Bundesvolk innerhalb kürzerer oder längerer Frist ein neuerliches Bundesverfassungsgesetz mit demselben Inhalt zu beschließen¹⁶, mag dies auch realpolitisch illusorisch sein.

Eine rechtserzeugende Volksabstimmung vor Fassung eines Gesetzesbeschlusses über die Abschaffung der Neutralität ist nicht zulässig. Der Gesetzgeber kann aber immerhin gemäß Art. 49b B-VG beschließen, die Meinung des Bundesvolks im Wege einer *Volksbefragung* zu erkunden. Die Abschaffung der Neutralität ist (wie die Frage der Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht, über die 2013 abgestimmt wurde)¹⁷ einer derartigen Volksbefragung zugänglich, da es sich um eine Angelegenheit handelt, die als »grundsätzlich und von gesamtösterreichischer Bedeutung« betrachtet werden kann, zu deren Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist. Seit dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes zur Volksbefragung 2013 ist geklärt, dass die »Zuständigkeit der Bundesgesetzgebung« auch dann besteht, wenn der Gegenstand der Befragung – wie im Falle der Neutralität – ein Bundesverfassungsgesetz ist.¹⁸ Das Ergebnis der Volksbefragung erzeugt von vornherein keine rechtliche Bindungswirkung, schafft jedoch, wie die Volksbefragung über die Beibehaltung der Wehrpflicht demonstriert hat, eine realpolitisch kaum zu übergehende Faktizität.

Tabelle 1: Volksbegehren mit Neutralitätsbezug¹⁹

Jahr	Betreff	Unterschriften	Stimmbeteiligung in %	Rang
1996	Neutralitäts-Volksbegehren	358.156	6,21	23
2000	Volksbegehren neue EU-Abstimmung	193.901	3,35	44
2006	Volksbegehren »Österreich bleib frei!«	258.281	4,28	31
2023	Volksbegehren »NEUTRALITÄT Österreichs JA«	116.832	1,84	73
2024	Volksbegehren »Frieden durch Neutralität«	98.213	1,55	84
2024	Volksbegehren »Kein NATO-Beitritt«	109.089	1,72	75
2024	Volksbegehren »Neutralität Österreichs stärken«	65.040	1,03	100

Quelle: Bundesministerium für Inneres, Alle Volksbegehren der Zweiten Republik. Stand Mai 2024, https://www.bmi.gv.at/411/Alle_Volksbegehren_der_zweiten_Republik.aspx.

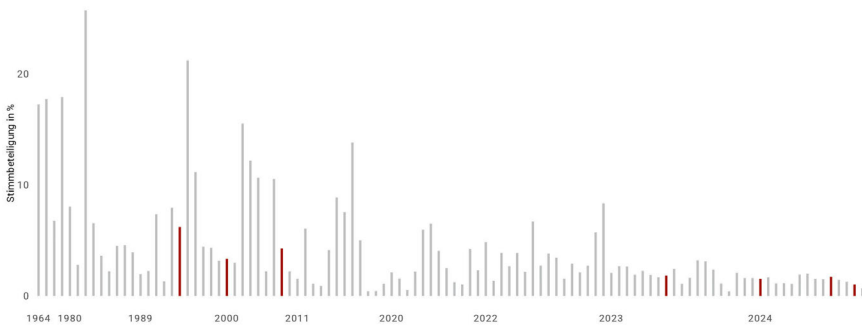
Durch *Volksbegehren* kann das Bundesvolk nicht nur die Beibehaltung, sondern auch die Abschaffung der Neutralität begehren. Der Nationalrat wäre allerdings auch durch ein erfolgreiches, nämlich die Unterstützungsschwelle von 100.000 Unterschriften überschreitendes Volksbegehren nicht gebunden. Mit Stand 1. April 2025 befand sich lediglich ein die Neutralität betreffendes Volksbegehren im Einleitungsverfahren²⁰, und zwar

Stoppt Sky Shield seit dem 11. Juni 2024. Wie Tabelle 1 zeigt, gab es vor allem in der jüngeren Vergangenheit mehrere Volksbegehren, die sich auf die Neutralität bezogen.

Es überrascht nicht, dass die Neutralität erst zu einem Zeitpunkt zum Gegenstand von Volksbegehren wurde, als sie gleichsam durch die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union (EU) »bedroht« war. Hinsichtlich der Unterstützung rangieren die drei Volksbegehren im Mittelfeld: Das erfolgreichste, das Neutralitäts-Volksbegehren des Jahres 1996, belegt zum Stand der Abfrage am 1. April 2025 den 23. Rang.

Wie die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, wird das Instrument des Volksbegehrens im Übrigen immer häufiger in Anspruch genommen. Die Unterstützung der einzelnen Anliegen nimmt jedoch tendenziell ab (siehe Abbildung 1), was sich auch auf die politische Durchsetzungsfähigkeit des jeweiligen Volksbegehrens auswirkt.

Abbildung 1: Volksbegehren in der Zweiten Republik (in % der Stimmbeteiligung)



Eigene Darstellung, Volksbegehren mit Bezug zur Neutralität sind farblich abgehoben

Quelle: Bundesministerium für Inneres, Alle Volksbegehren der Zweiten Republik. Stand Mai 2024, https://www.bmi.gv.at/411/Alle_Volksbegehren_der_zweiten_Republik.aspx.

Der Vollständigkeit halber sei schließlich noch darauf hingewiesen, dass das *Petitionsrecht* (Art. 11 Staatsgrundgesetz) ein besonders niederschwelliges Instrument darstellt, Anliegen von in Österreich lebenden Menschen (das Petitionsrecht ist nicht an die Staatsbürgerschaft geknüpft) an die Organe der Gesetzgebung heranzutragen. Allerdings haben die Petenten keinen Anspruch auf eine materielle Behandlung ihres Anliegens. Ob sich das Parlament mit der Petition befasst und in welcher Weise, ist ihm überlassen. Die Petition *Aktive Friedens- und Neutralitätspolitik statt Kriegstreiberei* (111/PET), die am 21.02.2023 von 1.083 Personen eingebracht wurde, hat die beachtliche Zahl von 26.604 Unterstützer:innen erfahren.²¹

Als Bewertung dieser vier Formen der Befassung des Volks lässt sich festhalten, dass die Volksabstimmung nach Art. 43 B-VG oder allenfalls nach Art. 44 Abs. 3 B-VG einen bereits gefassten Gesetzesbeschluss voraussetzen würde, was in gewisser Hinsicht das Volk in seiner Entscheidung präjudizieren könnte. Demgegenüber wäre eine Volksbefragung ein Instrument, das noch keine definitiven Festlegungen auch der Parteien erfordern würde.

Problematisch wäre in beiden Fällen, dass die Stimmberechtigten nach der bestehenden Rechtslage ohne eine offizielle Abstimmungsinformation entscheiden müssten. Eine sogenannte Abstimmungsbroschüre ist nämlich – anders als dies etwa bei der Wahrnehmung direktdemokratischer Instrumente auf der Landesebene in Vorarlberg der Fall ist²² – nicht vorgesehen. Die Stimmberechtigten wären demnach bei der Informationsgewinnung für ihre Entscheidung auf sich allein gestellt, wie dies freilich bei einer Wahl auch der Fall ist.

Die Möglichkeiten des Demos, im Rahmen von Volksbegehren und von Petitionen auf die Gesetzgebungsorgane Einfluss zu nehmen, sind demnach insgesamt beschränkt, könnten aber bei entsprechender Unterstützung einen beträchtlichen politischen Druck erzeugen.

Die NATO, die Bundesverfassung und der Demos

Die Beseitigung der Neutralität würde nicht nur einer bundesverfassungsrechtlichen Regelung bedürfen, sondern auch einer völkerrechtskonformen Beendigung.²³ Angesichts der beschriebenen, bereits eingetretenen weitreichenden Erosion der Neutralität, welche von der Staatengemeinschaft widerspruchsfrei hingenommen wurde, kann Österreich seine Neutralität durch Notifikation an die Staatengemeinschaft gänzlich beenden, ohne dass es einer förmlichen Annahme dieser Erklärung bedürfte (siehe auch den Beitrag von Andreas Müller in diesem Band).²⁴ In einem solchen Falle wäre Österreich zunächst – abgesehen von der Verteidigungsgemeinschaft innerhalb der EU – bündnisfrei.

Ein Beitritt zur Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) würde einen völkerrechtlichen Vertrag mit den Bündnispartnern erfordern. In diesem Fall stellt sich erneut die Frage nach der Rolle des Demos. Eine allfällige Zustimmung zur Aufgabe der verfassungsrechtlichen Verankerung der Neutralität bedeutet natürlich nicht automatisch Zustimmung zu einem NATO-Beitritt.

Der Beitritt zur NATO würde nicht nur eines vom Nationalrat mit einfacher Mehrheit zu genehmigenden Staatsvertrags (Art. 50 Abs. 1 Z. 1 B-VG: »politischer Staatsvertrag«) bedürfen, der möglicherweise, wenn er Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder regelt, gegebenenfalls auch der Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 4 B-VG bedarf, sondern auch begleitende bundesverfassungsrechtliche Regelungen erforderlich machen: Schließlich obliegt dem Bundesheer gemäß Art. 79 Abs. 1 B-VG die militärische Landesverteidigung und nicht die eines NATO-Bündnispartners. Mit einem NATO-Beitritt geht Österreich die völkerrechtliche Verpflichtung gemäß Art. 5 Abs. 1 des NATO-Vertrags ein, wonach ein bewaffneter Angriff auf einen Partner als ein solcher auf alle gewertet wird, und Österreich die erforderlichen Maßnahmen ergreift, die es für erforderlich erachtet, »um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.« Demnach wäre eine Verfassungsänderung erforderlich, die etwa der Regelung des Art. 24 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes entspricht, der wie folgt lautet: »Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner

Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.«

Der Beitritt zu einem derartigen Militärbündnis geht deutlich über die Beistandspflicht, die sich aus der Mitgliedschaft Österreichs zur EU ergibt, hinaus, es muss nicht erst an die »Irische Klausel« erinnert werden. Daran ändert nichts, dass Art. 5 des NATO-Vertrags keine automatische militärische Beistandspflicht enthält, da es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, die Maßnahmen zu treffen, die sie für erforderlich halten.²⁵ Der »Bündnisfall« löst nämlich die völkerrechtliche Verpflichtung aus, sich solidarisch und kooperativ zu verhalten. Faktisch würde sich Österreich aber einer militärischen Unterstützung kaum widersetzen können. Ebenso wenig ändert die Konsensregel im NATO-Rat²⁶ etwas an der Beurteilung, denn es ginge letztlich darum, dass der österreichische Vertreter im Rat (auch) über den Einsatz des österreichischen Bundesheers disponiert. Verfassungsrechtlich ist aber in erster Linie bedeutsam, dass die Bundesregierung im Ergebnis ermächtigt würde, das Bundesheer nicht zur Verteidigung des eigenen Territoriums einzusetzen. Dazu kommt, dass gegebenenfalls auch mit der Einrichtung militärischer Stützpunkte der NATO in Österreich zu rechnen wäre.

Aber auch dann, wenn die bestehende Beistandspflicht gemäß Art. 42 Abs. 7 EUV ähnlich wie ein NATO-Beitritt gewichtet würde, müsste gelten: Die Kreise der NATO-Staaten und der EU-Mitglieder decken sich nicht. Die Beistandsverpflichtung würde auf einen weiteren Kreis ausgedehnt werden. Im Kriegsfall würde das österreichische Bundesheer in einen Militärapparat eingegliedert werden, der vorwiegend aus fremden Heeren bestehen würde.

Ein NATO-Beitritt wäre daher insgesamt als ein schwerer Eingriff in die nationale Souveränität zu beurteilen, die sich in Art. 1 B-VG, wonach Österreich eine demokratische Republik ist, manifestiert. Vor diesem Hintergrund wäre ein NATO-Beitritt als eine gravierende Veränderung des republikanischen Prinzips der Bundesverfassung zu qualifizieren, was neben einer Verfassungsmehrheit sowohl im Nationalrat als auch im Bundesrat (es werden auch Länderkompetenzen beschränkt) einer Zustimmung des Bundesvolks im Verfahren nach Art. 44 Abs. 3 B-VG bedürfen würde. Eine solche zu erzielen, bedürfte im Übrigen angesichts der bestehenden Skepsis der Bevölkerung gegenüber der NATO jedenfalls auch Überzeugungsarbeit.

Zusammenfassung

Der Verfassungsrang des BVG Neutralität macht dieses nicht unangreifbar. Eine Mehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten des Nationalrats könnte die Abschaffung der Neutralität beschließen. Realpolitisch scheint eine solche Vorgehensweise ohne Befassung des Volks jedoch ausgeschlossen. Der Beitrag hat gezeigt, welche Optionen dafür zur Verfügung stehen (Volksabstimmung oder Volksbefragung). In diesem Zusammenhang ist von Interesse, dass in den vergangenen Jahren die Beibehaltung der Neutralität Gegenstand verschiedener Volksbegehren wie auch von Petitionen an den Nationalrat war. Die Volksbegehren haben keine auffallende hohe Unterstützung erfahren, was freilich über die tatsächliche Haltung der Bevölkerung gegenüber der Neutralität wenig besagt.

Würde der Nationalrat von den Instrumenten einer Volksabstimmung oder Volksbefragung Gebrauch machen, erweist es sich als problematisch, dass die maßgeblichen Rechtsgrundlagen nach wie vor keine Abstimmungsinformation der Bürger:innen vorsehen. Diese wären daher darauf angewiesen, wie in der Vergangenheit (etwa bei der Volksbefragung über die Beibehaltung der Wehrpflicht) ihre Informationen selbst aus den von ihnen genutzten Medien heranzuziehen.

Mit der der Beseitigung des Neutralitätsgesetzes wäre Österreich zwar nicht mehr bundesverfassungsrechtlich zur Neutralität verpflichtet, aber noch nicht Mitglied der NATO. Ein möglicherweise, aber nicht zwingend folgender Beitritt zu diesem Verteidigungsbündnis wäre nach der hier vertretenen Auffassung zwingend einer Volksabstimmung nach Art. 44 Abs. 3 B-VG zu unterziehen, weil es sich um eine gravierende Veränderung in der Souveränität der Republik (Art. 1 B-VG) handeln würde. Auch hier gilt: Die Informationen darüber, was ein solcher Beitritt für Österreich bedeuten würde, müsste sich die Bevölkerung selbst aus dem, was Parteien und andere Interessengruppen kommunizieren, erarbeiten.

Anmerkungen

- 1 Siehe <https://www.konvent.gv.at>.
- 2 Peter Bußjäger, Klippen einer Föderalismusreform: Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus (Innsbruck: Institut für Föderalismus, 2005), 14.
- 3 Österreich-Konvent, »Bericht des Österreich-Konvents,« 2005, Teil IV B Entwurf des Vorsitzenden, 152, www.konvent.gv.at.
- 4 Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs, BGBl Nr. 211/1955, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgb/1955/211/A1/NOR12005213>.
- 5 Österreich-Konvent, »Bericht des Österreich-Konvents,« Teil III Beratungsergebnisse, 24.
- 6 Österreich-Konvent, »Bericht des Österreich-Konvents,« 25.
- 7 Andreas Müller, »BVG Neutralität,« in Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 26. Lfg., hg. von Benjamin Kneihs und Georg Lienbacher (Wien: Verlag Österreich, 2021), Rz 1.
- 8 Müller, »BVG Neutralität,« Rz 16.
- 9 Walter Berka, Verfassungsrecht, 8. Aufl. (Wien: Verlag Österreich, 2021), 114–155; Theo Öhlinger und Harald Eberhard, Verfassungsrecht, 13. Aufl. (Wien: Facultas, 2022), Rz 63,73 – 78.
- 10 Müller, »BVG Neutralität,« Rz 16.
- 11 Peter Bußjäger, »Art. 1 B-VG,« in Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte, hg. von Arno Kahl, Lamiss Khakzadeh und Sebastian Schmid (Wien: Jan Sramek Verlag, 2021), Rz 20.
- 12 Siehe »Antrag der Abgeordneten KO Herbert Kickl, Dr. Susanne Fürst und weiterer Abgeordneter betreffend ein Bundesverfassungsgesetz zur Aufwertung der Neutralität zum Prinzip der Bundesverfassung (Neutralitätsprinzip), mit dem das BundesVerfassungsgesetz (B-VG) geändert wird,« Parlament, Antrag 3309/A 1 von

7 vom 30.03.2023 (XXVII. GP) https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/A/3309/imfname_1549044.pdf.

- 13 Müller, »BVG Neutralität,« Rz 16.
- 14 Zur Frage, ob Staatsziele überhaupt eine nach Art. 44 Abs. 2 B-VG relevante Einschränkung der Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung darstellen könnte, siehe Peter Bußjäger, Die Zustimmungsrechte des Bundesrates (Wien: Braumüller, 2001), 25–26; kritisch dazu Heinz Peter Rill, Heinz Schäffer und Heinz Peter Rill, »Art 44 B-VG,« in Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 14. Lfg., hg. von Benjamin Kneihns und Georg Lienbacher (Wien: Verlag Österreich, 2014), Rz 28.
- 15 Zur Frage der materiellen Derogation des Neutralitätsgesetzes durch Art. 23j B-VG, das Österreich die Mitwirkung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union ermöglicht, siehe den Beitrag von Andreas Müller in diesem Band.
- 16 Peter Bußjäger, »Art. 43 B-VG,« in Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 11. Lfg., hg. von Benjamin Kneihns und Georg Lienbacher (Wien: Verlag Österreich, 2013), Rz 9.
- 17 Dazu näher https://www.bmi.gv.at/416/Volksbefragung_2013.aspx.
- 18 VfSlg 19.772/2013 Rz 31. Klaus Poier, »Art. 49b B-VG,« in Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, 23. Lfg., hg. von Benjamin Kneihns und Georg Lienbacher (Wien: Verlag Österreich, 2019), Rz 12. Eine andere Meinung vertritt weiterhin Gerhard Muzak, B-VG-Kommentar, 6. Aufl. (Wien: Manz Verlag, 2020), 289.
- 19 Für das »Bruno-Kreisky-Neutralitätsvolksbegehren« (Registrierungsnummer 031/2022) wurde kein Einleitungsantrag gestellt (Schreiben des Bundesministeriums für Inneres vom 08.01.2024, GZ 2024–01.010.702).
- 20 Siehe hierzu https://www.oesterreich.gv.at/themen/transparenz_und_partizipation_in_der_demokratie/buergerbeteiligung/2/Seite.320475.html.
- 21 Siehe hierzu <https://www.parlament.gv.at/gegenstand/XXVII/PET/111?selectedStage=103>.
- 22 Siehe §§ 42, 66, 79, 87 Landes-Volksabstimmungsgesetz.
- 23 Andreas Müller, »BVG Neutralität,« Rz 41.
- 24 Müller, »BVG Neutralität,« Rz 42.
- 25 Johannes Varwick, NATO in (Un-)Ordnung. Wie transatlantische Sicherheit neu verhandelt wird (Wien: Wochenschau Politik, 2017), 37.
- 26 Varwick, NATO in (Un-)Ordnung, 77; Anne Verhelst, How NATO Decisions are Made: NATO Consensus and the Autonomy of Member States Explained, Leuven Centre for Global Governance Studies, Working Paper Nr. 230 – August 2022, 6; Leo Michel, »NATO Decisionmaking: How the ›Consensus Role‹ Works,« Croatian International Relations Review (January–June 2006): 8.

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, schlugen 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 differenzierten Einordnung und Auseinandersetzung mit Neutralität vor dem Hintergrund der drei großen ethischen Traditionen von Tugendethik, Deontologie 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-

tergeführt 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 Bedeutungszuweisung 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 einzig 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 vom Regeln)	Politische Interpretation (z. B. anhand von Notwendigkeiten)
Abhängigkeiten von Regeln und Werten	Abhängig	Unabhängig
Auswirkungen auf internationale Gemeinschaft	Kausalitäten von Regelungen führen zu Effekten	Arrangements von Praktiken und Werten führen zu Zielen
Beurteilungen ethisch/moralisch	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* (Deontologie) 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
<i>Inhalt</i>	Tugenden z. B. Handlungen angesichts was für ein Mensch man sein sollte	Pflichten z. B. Handlungen angesichts Erlaubtem und Verbotenem	Konsequenzen z. B. Handlungen angesichts von deren Konsequenzen
<i>Praxis</i>	Motivation	Recht	Pragmatismus
<i>Neutralität</i>	Charakter/Weisheit entsprechend	wenn rechtlich geboten	wenn politisch erforderlich

	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 »im-merwährenden Neu-tralität« 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 Verbotenem.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 Verfassungs-rang der Neutralität und (außenpolitisch) die völkerrechtlichen Bestimmungen von Neu-tralität. 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 natio-nales und internationales Recht) sowie gleichzeitige Pflichten aus der Mitgliedschaft in einer internationalen oder supranationalen Organisation (z. B. der EU). Wie sich nach-folgend zeigt, kann diese Schere letztlich nicht aufgelöst werden. Vielmehr ist es ein poli-tisches Problem, wie den unterschiedlichen Pflichten nachgekommen werden kann und

soll. »Politisch« meint daher, dass diese Schere aufgegriffen und darüber gestritten wird, sie also »politisiert« 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. Deontologie); 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. Deontologie). 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 »Schlingerkurs 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 »Schlingerkurs« 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 Konsequenter wäre es, Neutralität als realpolitisches 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.bundespraesident.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.

Die österreichische Neutralität aus der Perspektive katholischer Friedensethik

Wolfgang Palaver

Einleitung

Als der westdeutsche Friedensforscher Dieter Senghaas am Ende des Kalten Krieges über einen neuen europäischen Friedensplan nachdachte, in dem die kollektive Sicherheit eine zentrale Rolle spielen sollte, stellte er auch die Frage, wie sich die neutralen Staaten in einem solchen Europa positionieren könnten:

Wenn nun in Europa der Ost-West-Konflikt zu Ende ist und die konfrontativen Militärallianzen schrittweise abgelöst werden, und wenn ein neues, die bisherigen Fronten überwölbendes kollektives Sicherheitssystem errichtet wird, wird eigentlich der Neutralität und der Neutralitätspolitik die Grundlage entzogen. Diese Veränderungen betreffen vor allem Österreich und Finnland, die ihre Neutralität in Reaktion auf die Ost-West-Konfliktkonstellation begründet sehen. Demgegenüber verdankt sich die Neutralität der Schweiz und Schwedens anderen historischen Wurzeln, und die Neutralität Irlands spiegelt auf dem Hintergrund des Nordirland-Konfliktes vor allem das belastete Verhältnis zu England wider. Es wäre also vorstellbar, daß Finnland, Österreich und Irland sich relativ problemlos in ein Europäisches System kollektiver Sicherheit eingliedern könnten, während ein solcher Schritt in der Schweiz und Schweden größere konzeptuelle Schwierigkeiten bereiten und eine grundlegende Neuausrichtung der Politik erforderlich machen würde. Natürlich könnten Staaten, die sich einem solchen System nicht eingliedern, in den klassischen Anwendungsfeldern friedlicher Streitbeilegung eine besonders aktive Rolle spielen.¹

Senghaas glaubte damals, dass gerade die österreichische Neutralität aufgrund ihres Ursprungs im Kalten Krieg mit dessen Ende auch wieder rasch aufgegeben werden könnte. Wenn wir heute nach über 30 Jahren auf diese Einschätzung zurückblicken, so zeigt sich, dass sich Senghaas zumindest bei Schweden und Österreich deutlich getäuscht hat. Schweden verabschiedete sich schon 2002 von der Neutralität, indem es sich als allianzfrei bezeichnete, und entschied sich 2022 nach dem Beginn des Angriffskriegs Russlands auf die Ukraine für den Beitritt zur Nordatlantikvertrags-Organisation (engl.: North At-

lantic Treaty Organization, NATO). Österreich und vor allem seine Bevölkerung scheinen dagegen auch nach Kriegsbeginn klar an der Neutralität festhalten zu wollen.² Senghaas übersah, wie sehr die österreichische Neutralität während der Jahrzehnte nach ihrer Einführung zu einem zentralen Bestandteil der österreichischen Identität geworden war (siehe hierzu auch den Beitrag von Marion Foster in diesem Band).

Der vorliegende Beitrag setzt sich aus Sicht der katholischen Friedensethik kritisch mit der Neutralität Österreichs auseinander. Eine Gegenüberstellung der beiden Völkerrechtler Carl Schmitt und Hans Kelsen eröffnet zunächst das friedensethische Spannungsfeld, das nach dem Ersten Weltkrieg zwischen kollektiver Sicherheit und klassischer Neutralität entstanden ist. Schmitt wollte die Neutralität als Instrument zur Eindämmung des Krieges in einer von Kriegen geprägten Welt bewahren, während Kelsen den Frieden durch Recht sichern wollte und deshalb in einer Ordnung kollektiver Sicherheit der Neutralität keinen Platz mehr einräumen konnte. Die katholische Friedensethik steht näher bei Kelsen als bei Schmitt. Für Österreich ergibt sich daher, dass die Neutralität friedensethisch nur solange gerechtfertigt ist, solange das System kollektiver Sicherheit nicht funktioniert. Es wäre aber ethisch falsch, sich aufgrund dieses Zusammenhangs nicht mit aller Kraft für das Wirksamwerden kollektiver Sicherheit einzusetzen, auch wenn dadurch ein klassisches Neutralitätsverständnis nicht mehr aufrechtzuerhalten ist. Für ein mögliches Neuverständnis der österreichischen Neutralität bietet sich einerseits Österreichs aktive Mitgliedschaft im Atomwaffenverbotsvertrag oder ein stärkeres Engagement für Formen sozialer gegenüber bloß militärischer Verteidigung an.

Die große Bedeutung der Neutralität für die österreichische Identität

Die österreichische Bevölkerung misst der Neutralität große Bedeutung zu, wie auch der Beitrag von Anna Saischek und Anna Stock in diesem Band zeigt. Drei Gründe scheinen hierfür besonders wichtig zu sein. Erstens ermöglichte die Neutralität, dass Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg seine Unabhängigkeit wiedererlangte, keine Besatzung mehr im eigenen Land erdulden musste und auch eine Antwort auf die lange ungelöste Frage finden konnte, ob Österreich eigentlich zu Deutschland gehöre oder doch eine eigene Nation sei. Das Neutralitätsgesetz von 1955 betont im Artikel I auch ausdrücklich, dass Österreich seine »immerwährende Neutralität« zum »Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt«.³ Als der ehemalige österreichische Bundespräsident Rudolf Kirchschläger 1980 in einem Vortrag zum Thema *Sinn, Aufgabe und Inhalt der immerwährenden Neutralität Österreichs* auf die vergangenen 25 Jahre zurückblickte, konnte er zweifelsfrei festhalten, dass »im Laufe des Vierteljahrhunderts des Bestehens der österreichischen Neutralität diese zu einer eigenen Identität gefunden hat«.⁴

Ein zweiter Grund besteht darin, dass viele Österreicher:innen froh waren, nach dem Schrecken des Zweiten Weltkriegs an einer staatlichen Identität zu partizipieren, die sich trotz des Bekenntnisses zu einer »bewaffneten Neutralität« viel stärker als Friedensprojekt verstand. In diesem Zusammenhang muss an den »Thirring Plan« des österreichischen Physikers und SPÖ Bundesrats Hans Thirring erinnert werden.⁵ Thirring ge-

hörte seit Jahren der Friedensbewegung an und engagierte sich im Rahmen der Pugwash-Bewegung für die weltweite atomare Abrüstung. Angesichts der Möglichkeit eines Atomkriegs legte er 1963 mit seiner Denkschrift *Mehr Sicherheit ohne Waffen* »an das österreichische Volk und seine gewählten Vertreter« einen Vorschlag zur Abschaffung des österreichischen Bundesheeres vor, der in enger Abstimmung mit den Vereinten Nationen ein politisches Signal für den Frieden in einer nuklear gerüsteten Welt werden sollte.⁶

Nach Thirrings damaliger Einschätzung gibt es zukünftig entweder keinen Krieg mehr oder einen vernichtenden Atomkrieg. Beide Möglichkeiten zeigten ihm, dass ein Bundesheer deshalb nutzlos sei. Österreich sollte sich daher für eine unbewaffnete Neutralität entscheiden. Eine größere öffentliche Debatte konnte er dadurch aber nicht auslösen. Aus ethischer Sicht war das ein interessanter Vorschlag, der einen Versuch wert gewesen wäre. Dagegen fragten Thirrings Kritiker, ob Kriege nicht auch zukünftig existent bleiben würden, wie eine Trittbrettfahrermentalität verhindert werden könnte, und ob Thirrings Vorschlag nicht zu sehr nur für die damalige Zeit des Kalten Krieges gelten würde.

Indirekt stieß er aber eine Initiative der linken Kulturzeitschrift *Neues Forum* an, die unter Federführung von Günther Nenning und Wilfried Daim 1969 die Idee für ein Volksbegehren zur Abschaffung des österreichischen Bundesheeres lancierte.⁷ Eingereicht wurde das Volksbegehren aber nicht, weil sowohl Stimmen fehlten als auch politische Überlegungen auf Seiten der Initiatoren eine Rolle spielten. Die Initiative verhalf aber Bruno Kreisky indirekt im Wahlkampf 1970 zum wirkungsvollen Wahlversprechen »Sechs Monate sind genug«. Auch dadurch wurde die ohnehin schon stiefmütterlich behandelte militärische Dimension der Neutralität noch weiter geschwächt.

Die Neutralität bot Österreich die Möglichkeit, sich als Ort der Vermittlung im Kalten Krieg anzubieten. Das wurde auch mehrfach genutzt, wenn wir hier den Wiener Standort der Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO), das Wiener Konferenzzentrum oder die aktive Neutralitätspolitik in der Ära Kreisky nennen (siehe hierzu auch den Beitrag von Anna Graf-Steiner und Peter Ruggenthaler in diesem Band). Auch die starke Beteiligung Österreichs an Blauhelmeinsätzen der Vereinten Nationen gehört in diese auf Friedenspolitik ausgerichtete politische Interpretation der Neutralität. Rudolf Kirchschläger erwähnt außerdem auch die hohe Bereitschaft Österreichs, Menschen Asyl zu gewähren, die aus politischen oder religiösen Gründen verfolgt wurden.⁸ Er nennt insbesondere die Flüchtlinge aus Ungarn 1956, ohne dabei zu übersehen, dass auch Menschen aus Chile, Uganda und Südostasien in Österreich Asyl fanden.

Aus heutiger Sicht muss diese positive Behauptung Kirchschlägers aber relativiert werden, weil Österreich mehr für den Transit von Flüchtlingen sorgte und weniger für ein dauerhaftes Asyl.⁹ Er selbst verkörperte aber eine positive Haltung zur Aufnahme von Flüchtlingen, denn als er 1968 als österreichischer Gesandter in Prag war, stellte er trotz Verbots aus Wien nach der Invasion der Warschauer-Pakt-Truppen Visa an tschechoslowakische Staatsbürger:innen aus. Ausdrücklich hält er rückblickend fest, dass er die Wiener Weisung neben persönlichen Gewissenskonflikten auch »unter Berufung auf die Humanitätspflichten des neutralen Staates«¹⁰ solange aufschob, bis diese schließlich widerrufen wurde.

Heute sind viele dieser positiven Identifikationsmöglichkeiten mit der österreichischen Neutralität deutlich in den Hintergrund getreten. Das hat drittens unter ande-

rem auch mit einem wachsenden Opportunismus in der österreichischen Bevölkerung zu tun, der die eigenen Interessen deutlich ethischen Verpflichtungen gegenüber der weiteren Welt überordnet. Aus der Außensicht erscheint die österreichische Neutralität heute eher als eine opportunistische Haltung zur Optimierung der eigenen Vorteile. Der Untertitel eines Artikels über die österreichische Neutralität in der deutschen Wochenzeitung *Die Zeit* aus dem Jahr 2023 bringt diese Außensicht auf den Punkt: »Wenn es ums Geschäft geht, steht Österreich noch immer an Moskaus Seite und redet sich mit Neutralität heraus«¹¹. Gerade die österreichische Abhängigkeit von russischem Gas zeigte, wie sehr Österreich in Fragen der Neutralität einen »geschmeidigen Kurs« fährt.¹² Florian Gasser zitiert in diesem Artikel die österreichische Journalistin Anneliese Rohrer, die dieses opportunistische Verständnis von Neutralität zusammenfasst: »Wir schätzen alles, was ohne besondere Anstrengung Profit bringt. Und was uns nicht passt, das ignorieren wir.«¹³

Die friedensethische Problematik der österreichischen Neutralität

Alle drei Gründe erweisen sich allerdings aus einer friedensethischen Perspektive als durchaus problematisch und würden eigentlich eine intensive Debatte über die österreichische Neutralität notwendig machen. Der dritte Grund – ein opportunistisches Verständnis von Neutralität – gehört zu den moralischen Versuchungen, die mit der Neutralität einhergehen können. Ein friedensethisch interessanter Hinweis in diese Richtung findet sich beim Schweizer Theologen Leonhard Ragaz, der sich als religiöser Sozialist, Antimilitarist und Befürworter von Völkerbund und UN verstand¹⁴, sich deshalb zunehmend kritisch zur Schweizer Neutralität äußerte und beispielsweise im Jahre 1942 mit kritischem Blick auf sein eigenes Land bemerkte, dass die Neutralität wie ein Wandschirm wirken kann, »hinter dem sich viel Feigheit, Unwahrheit und Egoismus verbergen«¹⁵.

In den 1950er-Jahren setzte sich der deutsche Philosoph Karl Jaspers ausführlicher mit den Vor- und Nachteilen der Neutralität auseinander und zählte einen materiellen Opportunismus und einen fehlenden Opfergeist zu den möglichen Gefahren: »Die materiellen Vorteile der Neutralität können verführen zum Wohlleben im Geschäftemachen und zum Nutznießerdasein. Das Nichtdabeisein in vermeintlicher Gefahrlosigkeit läßt den Opfergedanken verlorengehen.«¹⁶ Wie schon oben erwähnt, scheint ein solcher Opportunismus in Österreich heute verstärkt vorhanden zu sein. Ethisch vertretbar ist er aber nicht, versteht man aus der Perspektive einer universalistischen Moral, dass es für das globale Gemeinwohl eine solidarische Zusammenarbeit aller Länder braucht.

Auch die beiden anderen Gründe müssen genauer untersucht werden. Österreichs Unabhängigkeit und seine territoriale Integrität sind natürlich durch das heute in der UN-Charta ausgedrückte Völkerrecht garantiert und bestätigt. Nimmt man allerdings auch das in der UN-Charta verankerte Prinzip der kollektiven Sicherheit in den Blick, so ergibt sich eine Spannung zum Prinzip der Neutralität. Die klassische Neutralität gehört zu jenem neuzeitlichen Völkerrecht, in der Krieg als ein gewöhnliches und mögliches Instrument der Politik betrachtet wurde. Sie gehört in die Welt des deutschen Kriegsdenkens Carl von Clausewitz und dessen These, dass der Krieg ein »Instrument der Politik«¹⁷

sei. In einer Welt, in der Krieg politischen Zwecken dient, war die Neutralität eine Möglichkeit, sich aus kriegesischen Konflikten herauszuhalten, und neutrale Staaten konnten eine wichtige Vermittlerrolle und Pufferfunktion zwischen den Konfliktparteien einnehmen. Völkerrechtlicher Höhepunkt der Neutralität waren die Haager Konventionen von 1907, die den neutralen Staaten bestimmte Rechte und Pflichten zusprachen (siehe hierzu im Detail den Beitrag von Stephan Wittich in diesem Band). Demgegenüber steht nach den beiden katastrophalen Weltkriegen des 20. Jahrhunderts das in der UN-Charta festgeschriebene Völkerrecht, das Frieden durch Recht garantieren und diesen nötigenfalls mittels des Instruments der kollektiven Sicherheit durchsetzen will.

Dieses grundsätzliche Spannungsverhältnis zwischen klassischer Neutralität und kollektiver Sicherheit lässt sich gut anhand zweier bekannter Völkerrechtsdenker anschaulich machen. Für das Hochhalten der Neutralität steht der aufgrund seiner nationalsozialistischen Vergangenheit äußerst umstrittene deutsche Staatsrechtsgelehrte Carl Schmitt, während der in Österreich noch bekanntere Rechtstheoretiker Hans Kelsen als Verteidiger der kollektiven Sicherheit gilt.

Schmitt war ein Befürworter der Neutralität und ein Gegner von kollektiver Sicherheit. Für Schmitt waren universalistische Konzepte zur Überwindung des Krieges nichts als getarnte Imperialismen, die sich aus einer scheinbar höheren moralischen Warte berufen fühlten, den letzten großen Krieg gegen den Krieg führen zu dürfen. Solche Kriege zeichnen sich aber gerade durch eine besonders hohe Intensität aus. Neutralität war für Schmitt dagegen eines dieser den Krieg eindämmenden Mittel, indem es Kriege innerhalb bestimmter geographischer und quantitativer Grenzen zu halten versucht. Neutralität diene so der »Hegung des Krieges«¹⁸. Schmitt sah beispielsweise in Woodrow Wilsons Kriegserklärung gegen Deutschland und in der Schaffung des Völkerbundes die zwei entscheidenden Ereignisse, die einerseits zur Zerstörung der Neutralität führten und andererseits indirekt zur Entstehung der beiden Weltkriege mit ihrem neuen, totalen Charakter beitrugen. Wie sehr bei Schmitt dieses Neutralitätsverständnis aber die Möglichkeit des Krieges zur Voraussetzung hat, macht er in seinem *Begriff des Politischen* deutlich:

Der Begriff der Neutralität steht, wie jeder politische Begriff, [...] unter dieser letzten Voraussetzung einer realen Möglichkeit der Freund- und Feindgruppierung, und wenn es auf der Erde nur noch Neutralität gäbe, so wäre damit nicht nur der Krieg, sondern auch die Neutralität selbst zu Ende.¹⁹

In einem 1938 verfassten Corollarium zu seinem *Begriff des Politischen* hält Schmitt fest, dass der »Begriff der *Neutralität* im völkerrechtlichen Sinne eine Funktion des Kriegsbegriffes ist«²⁰.

Während für Schmitt der Krieg und damit auch die Neutralität eine weiterhin existierende Möglichkeit im Bereich der internationalen Politik blieben und auch bleiben sollten, war für Kelsen der Krieg ein »Massenmord, die größte Schande unserer Kultur«, den es durch eine internationale Rechtsordnung zu überwinden gelte.²¹ Zeitlebens war Kelsen ein Vertreter des Friedens durch Recht.²² Im Unterschied zu Schmitt argumentierte er daher im Jahre 1950, also nach der Gründung der UN, dass eine immerwährende Neutralität mit der Mitgliedschaft in den UN nicht kompatibel sei.²³ Er berief sich dabei

auf die der UN-Charta vorausgehenden Diskussionen, in denen von der französischen Delegation eingebracht wurde, dass eine immerwährende Neutralität sich nicht mit der UN-Mitgliedschaft vereinbaren lasse. Da für Kelsen der Zweck der UN in der Herstellung und Erhaltung des Weltfriedens bestand, legte er Art. 2 Abs. 6 der Charta so aus, dass sogar Nicht-Mitglieder der UN dazu verpflichtet seien, eventuelle Zwangsmaßnahmen mitzutragen. Auf einer prinzipiellen Ebene, die die weltweite Verpflichtung zum Weltfrieden ernst nimmt, muss Kelsen zugestimmt werden. Es verwundert daher auch nicht, dass anlässlich der 1955 erfolgten Mitgliedschaft des neutralen Österreich in der UN ein lateinamerikanischer Staat »in seiner Antwortnote Überlegungen rechtlicher Natur darüber angestellt« hat, »ob die Neutralität mit der Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen vereinbar sei«.²⁴ Die Schweiz, die zwar Gründungsmitglied des Völkerbunds unter Beachtung einer »differentiellen« Neutralität war, aber dabei immer wieder auf Schwierigkeiten stieß, wie sich die Neutralität in konkreten Situationen mit dieser Mitgliedschaft vertrage, wurde daher auch erst im Jahre 2002 UN-Mitglied.

Was ich hier am Beispiel von Schmitt und Kelsen veranschaulicht habe, findet auch eine Entsprechung in der katholischen Friedensethik. Obwohl sich Schmitt für die Verkörperung einer »katholischen Verschärfung«²⁵, also eines ganz besonderen Bekenntnisses zum Katholizismus, hielt und Kelsen umgekehrt sehr kritisch den Religionen insgesamt und besonders der katholischen Kirche gegenüberstand, weist die katholische Friedensethik in der Beurteilung von kollektiver Sicherheit und Neutralität eine viel größere Nähe zu Kelsen als zu Schmitt auf.²⁶ So betonte Papst Pius XII. in seiner Weihnachtsansprache von 1948 den »Zusammenschluss der Völker gegen den Angriffsgeist« und hielt deshalb auch fest, dass die »Solidarität der Völkerfamilie« es verbiete, »sich in gefühlloser Neutralität als einfacher Zuschauer zu verhalten«.²⁷

Der österreichische Moraltheologe Johannes Messner erwähnte die Neutralität in seinem 1950 in erster Auflage erschienenen Hauptwerk *Das Naturrecht* mit keinem Wort.²⁸ Für ihn scheint mit der UN-Charta diese Frage obsolet zu sein. Das alles änderte sich erst mit der 1955 erfolgten Neutralitätserklärung Österreichs. In der überarbeiteten, dritten Auflage seines *Naturrechts* von 1958 setzte er sich mit der Frage der Neutralität auseinander und bemerkte dazu, dass es zwar kein moralisches Recht zur Neutralität gebe, sie aber in Ausnahmefällen gerechtfertigt sei.²⁹ Österreichs Neutralität sei aufgrund ihres Beitrags zur Entspannung zwischen Ost und West im damals vorherrschenden Kalten Krieg moralisch legitim. Kollektive Sicherheit war ja aufgrund der gegenseitigen Blockierung der Vetomächte im UN-Sicherheitsrat keine faktische Option. Letztlich war das auch die Position der permanenten Mitglieder des Sicherheitsrats, die dem UN-Beitritt Österreichs zustimmten.

Diese durch den Kalten Krieg gegebene ethische Legitimation ist aber mit dessen Ende fragwürdig geworden. Zusätzlich trat Österreich 1995 der Europäischen Union (EU) bei, was auch seine sicherheitspolitische Unabhängigkeit deutlich einschränkte. Putins Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die Neutralität zusätzlich unter Druck gebracht, seit sich Finnland und Schweden für den Beitritt zur NATO entschieden haben. Neben Österreich sind innerhalb der EU nur noch Irland, Zypern und Malta neutral. Es fehlt allerdings eine eingehende politische Auseinandersetzung, wie sich die österreichische Neutralität im Verhältnis zur Solidarität zwischen den Mitgliedern der EU verstehen lässt.

Der zweite oben genannte Grund – Neutralität als Friedensprojekt – führt zur Frage, wie sich die Neutralität ganz grundsätzlich aus ethischer Sicht beurteilen lässt. Natürlich haben sich neutrale Staaten immer wieder auch durch besondere Dienste positiv für den Frieden eingesetzt. Auf entsprechende Dienste Österreichs wurde schon oben hingewiesen. Für die Schweiz ist vor allem die mit dem Roten Kreuz verbundene Hilfe für die Opfer von Kriegen zu nennen.³⁰ Der Schweizer Jurist und Sinologe Harro von Senger verteidigte in einem 2017 veröffentlichten Buchbeitrag die Neutralität als List von Kleinstaaten. Er zitierte dazu den Schriftsteller Friedrich Dürrenmatt, dem trotz manch kritischer Stellungnahme zur Neutralität der Gedanke der List gefiel: »Neutralität ist eine List, sie gehört zur Kunst des Kleinstaates, durch die Welt zu kommen. Ich halte den Kleinstaat für eine der glücklichsten politischen Erfindungen.«³¹ List mag zwar eine kluge Überlebensstrategie für die Kleinen sein, ist aber keine Haltung von hoher ethischer Qualität. In einem aktuellen Artikel zeigt Senger aber auch auf, dass eine solche Form von Neutralitätsphilosophie schon vor langer Zeit eine Stütze im Neuen Testament fand. Er verweist dazu auf eine allegorische Darstellung in der Schweiz aus dem Jahre 1704, bei der eine Schlange und eine Taube den Kampf zwischen zwei Tieren auf der anderen Seite eines Flusses beobachten, und diese neutrale Haltung als Umsetzung eines Rats von Jesus Christus gedeutet wird³²: »Seid klug wie die Schlangen und arglos wie die Tauben« (Mt 10,16). Ob sich dieser Bibelvers aber wirklich für die ethische Legitimation neutraler List eignet, muss in Frage gestellt werden.

Die Neutralität ist weder an sich gut noch grundsätzlich pazifistisch

Könnte die Neutralität als eine zutiefst christliche Haltung im Sinne Jesu gedeutet werden? Das würde am Sinn des Neuen Testaments weit vorbeigehen, denn es gibt einerseits das abschreckende Beispiel des Pilatus, der seine Hände in Unschuld wäscht und trotz besseren Wissens der Kreuzigung eines Unschuldigen zustimmt, und andererseits die scharfe Verurteilung der Neutralen in der Offenbarung des Johannes. Dort heißt es in der Botschaft an die Gemeinde in Laodizea, dass sie ausgespieden werde, weil sie keine Partei ergreife (Offb 3,15-17). Im Mittelalter greift Dante in seiner *Göttlichen Komödie* (*Divina Commedia*) diese Verse auf und beschreibt das elende Schicksal der lauen Seelen, die gemeinsam mit einer während Luzifers Aufstand neutral gebliebenen Schar von Engeln für immer in eine Vorhölle verbannt sind:

Solch elend Leben müssen/Die trüben Seelen jener Menschen führen,/Die ohne Lob und ohne Schande lebten./Vermischt sind sie mit jenem bösen Chore/Der Engel, die einst, weder abgefallen/Von Gott, noch ihm getreu, allein gestanden.³³

Neutralität ist zumindest aus christlicher Sicht kein grundsätzlich positives ethisches Prinzip, sondern muss als eine eher problematische Position des Heraushaltens eingestuft werden, die nur in ganz konkreten Umständen positiv wirksam werden kann.

Das gilt auch für die in linken Kreisen Österreichs weit verbreitete Meinung, dass Neutralität mit einer pazifistischen Position identisch sei. Schon das oben erwähnte Beispiel von Carl Schmitt steht dieser Identifikation klar entgegen. Nach Schmitt bedroh-

te der »Völkerbunds-Pazifismus« ideologisch die klassische Neutralität³⁴. So verweist er auf einen US-amerikanischen Völkerrechtler, für den die Neutralität durch die kollektive Sicherheit obsolet geworden ist und der daher bemerkte, dass die Neutralität früher ein »Symbol des Friedens« war, aber jetzt durch das im Völkerbund und im Kellogg-Pakt ausgedrückte Völkerrecht zu einem »Symbol des Krieges« geworden sei.³⁵ Es überrascht daher auch nicht, dass die Verteidiger der Neutralität sich immer dann argumentativ leichter tun, wenn kriegserische Tendenzen vorherrschen oder im Ansteigen sind. Der Kalte Krieg ist nur ein Beispiel dafür. Auch Harro von Sengers taoistische Verteidigung der Neutralität sammelt beflissen alle Nachrichten über Konflikte, Kriege oder steigende Rüstungsausgaben als Belege für die »düstere« Grundtendenz in der Welt des 21. Jahrhunderts, um dann die »neutralitätsrechtlich abgesicherte Neutralität« als »altes Gold« und eben nicht als »altes Eisen« anzupreisen.³⁶

Problematisch wird eine solche Haltung zur Neutralität aus friedensethischer Sicht aber dann, wenn dadurch jene notwendigen Schritte unterlassen werden, die aus dieser kriegserischen Düsternis herausführen sollten (siehe hierzu auch den nachfolgenden Beitrag von Franz Cede und Ralph Janik). Das muss auch so manchen pazifistischen Verteidigern der Neutralität in Österreich vorgehalten werden, die Schritte in Richtung kollektiver Sicherheit verweigern, weil damit auch Zwangsmaßnahmen verbunden sind, die einem absoluten Pazifismus entgegenstehen. Kelsen verschleierte nicht, dass kollektive Sicherheit oder Friede durch Recht auch mit »Gewaltanwendung« verbunden sein kann, und damit, »nur ein relativer, kein absoluter Friede« erreicht wird.³⁷ Diesem relativen Frieden aber grundsätzlich die Neutralität vorzuziehen, bewirkt einen noch größeren Abstand zum absoluten Frieden, weil dadurch nur der Kriegszustand der Welt perpetuiert würde.

Das in der UN-Charta verankerte Gewaltverbot, das mittels kollektiver Sicherheit abgesichert werden soll, schließt die traditionelle Neutralität eigentlich als Friedensinstrument aus. Nur das faktische Nichtfunktionieren des Systems kollektiver Sicherheit gab der Neutralität beispielsweise während des Kalten Krieges die Möglichkeit, einen Beitrag zum Frieden in der Welt zu leisten. Die aktuellen Kriege in der Ukraine und im Nahen Osten zeigen gegenwärtig allerdings wieder deutlich grundsätzliche Schwächen der Vereinten Nationen und der mit ihnen verbundenen kollektiven Sicherheit auf.

Schon das Vetorecht der fünf ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats verhindert häufig, dass der Friede wirklich durch das Recht hergestellt und gesichert werden kann. Karl Jaspers hat Ende der 1950er Jahre auf diese Grundprobleme der UNO hingewiesen, die schon mit der Gründung begannen und auch mit dem Dilemma zu tun haben, dass sie die Gewalt aus der Welt schaffen will, dazu aber nötigenfalls auf Gewaltmittel der Mitgliedstaaten angewiesen ist und deshalb sehr leicht zum Spielball der Großmächte wird.³⁸ Kritisch setzte sich Jaspers in diesem Zusammenhang auch mit Hans Thirring etwas zu naivem Vorschlag auseinander, allein durch eine präzise Definition des »Aggressors« die UN-Charta zur friedenssichernden Wirksamkeit zu verhelfen.³⁹

Solange daher Systeme kollektiver Sicherheit unwirksam bleiben, eröffnen sich friedensethische Möglichkeiten für die Neutralität. Solche Möglichkeiten sollen durchaus auch genutzt werden, dürfen aber nicht davon abhalten, die langfristig notwendige Überwindung von Krieg weiterhin anzustreben, auch wenn dadurch zumindest die klassische Neutralität ihre Funktion verlieren würde. Die Neutralität ist nämlich kein

Wert an sich, sondern ein Instrument, das in bestimmten politischen Konstellationen einen positiven friedensethischen Beitrag leisten kann. Trotz seiner kritischen Sicht der UNO wollte auch Jaspers das mit der UNO gegründete Bemühen, Frieden durch Recht herzustellen, nicht aufgeben. Der Weg hin zu einem Frieden durch Recht erweist sich allerdings als mühsam und als ein langfristiges Projekt. Würde aber die Menschheit das Bemühen um einen Frieden durch Recht aufgeben, droht durch die heute gegebenen zerstörerischen Waffensysteme mittel- oder langfristig die Selbstauslöschung, wie das Hans Thirring als Physiker schon deutlich vor Augen hatte.

Friedensethische Möglichkeiten für ein neues Verständnis der österreichischen Neutralität

Meine skeptische Haltung gegenüber einer prinzipiell positiven Beurteilung der Neutralität bedeutet aber nicht umgekehrt, dass ich diese für grundsätzlich unethisch halte. Die Neutralität weist auch Vorteile auf, die Jaspers genauso wie die Nachteile in seinen damaligen Überlegungen nannte. Ausdrücklich sprach er der Neutralität die positive Möglichkeit zu, zum »Symbol der friedlichen Möglichkeit für alle«⁴⁰ zu werden. Dies wäre nach Jaspers aber – im Gegensatz zu einem opportunistischen Verständnis – nicht ohne Opfer möglich, weshalb er eine »Stärke der Rüstung«⁴¹ neutraler Staaten einforderte. Aus heutiger Sicht scheint dies aber kein empfehlenswerter Weg mehr zu sein, denn militärische Sicherheit kann es für kleine Staaten wie Österreich nur in Zusammenarbeit mit anderen Staaten in der EU geben. Die geplante Kooperation mit der von Deutschland initiierten European Sky Shield Initiative zum Aufbau eines europäischen Luftverteidigungssystems ist ein Beispiel dafür.

Friedensstiftend könnte die Neutralität aber dort wirken, wo sie eine Vorreiterrolle hinsichtlich einer friedlicheren und gewaltfreieren Welt einnimmt. Schon der Friedensplan für Europa, den Senghaas (1990, 113) nach dem Ende des Kalten Krieges entwarf⁴², trat zwar für das Instrument der kollektiven Sicherheit ein, betonte aber gleichzeitig, dass diese »randständig« bleiben und mit dem »Ausbau eines breitgefächerten Instrumentariums friedlicher Streitbeilegung« verbunden bleiben müsse. In dieser Hinsicht könnten neutrale Staaten bestimmte Aufgaben übernehmen, ohne sich allerdings dadurch opportunistisch von Verpflichtungen zur Solidarität auszunehmen.

Österreich könnte sowohl im Blick auf ein Atomwaffenverbot als auch bezüglich einer Relativierung militärischer Konfliktlösungsmethoden eine Vorreiterrolle spielen. Angesichts der Gefahren eines Atomkrieges trat 2021 der Atomwaffenverbotsvertrag (eng.: Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW) in Kraft, der die Entwicklung, den Besitz, den Erwerb, die Stationierung, den Transport oder den Einsatz von Atomwaffen verbietet. Bis März 2025 haben 94 Staaten den Vertrag unterzeichnet und 73 davon haben ihn auch schon ratifiziert. Während der Heilige Stuhl zu den Erstunterzeichnern gehörte und Österreich diesen Vertrag sehr aktiv unterstützte, gibt es kein NATO-Land unter den Vertragspartnern. Die nukleare Abschreckung ist Teil der NATO-Politik, die nicht nur von den NATO-Mitgliedern mit Nuklearwaffen ausgeübt wird, sondern an der auch die Länder ohne eigene Nuklearwaffen teilhaben. Österreich kann

innerhalb der EU zum Vorreiter für eine nuklearwaffenfreie Welt werden (siehe dazu auch den Beitrag von Alexander Kmentt in diesem Band).

Zweitens können neutrale EU-Staaten auch dafür sorgen, dass nicht allein die militärische Logik innerhalb Europas vorherrscht, sondern auch Formen sozialer Verteidigung verstärkt entwickelt und eingeübt werden. Das wäre mit einer gewissen Distanzierung von einer bewaffneten Neutralität verbunden, wie sie der Schweizer Philosoph und langjährige persönliche Assistent von Jaspers Hans Saner schon 1973 bei einem Studientag in Wien in seinem Referat *Neutralität und gewaltfreier Widerstand* vorschlug.⁴³

In den 1970er-Jahren des Kalten Krieges begann eine intensive Debatte darüber, angesichts von Nuklearwaffen und immer zerstörerischen Waffensystemen die Möglichkeit gewaltfreier Verteidigungsformen auszuloten. Soziale Verteidigung war jenes Konzept, das damals intensiver diskutiert wurde.⁴⁴ Vor diesem Hintergrund stellte sich die Frage, ob das auch für immerwährend neutrale Staaten eine Möglichkeit sein könnte. Gegen die damals vorherrschende Meinung, dass immerwährend neutrale Staaten zur militärischen Verteidigung verpflichtet seien, argumentierte Saner dass eine unbewaffnete Neutralität »terminologisch möglich, völkerrechtlich vom Wortlaut der Satzungen her nicht verboten, völkerrechtlich sachlogisch denkbar und geschichtlich an der Zeit«⁴⁵ wäre. Saner und Aktivisten, die eine ähnliche Position einnahmen, hofften, dass gewaltfreie Verteidigungsformen verstärkt als ergänzende Strategien eingesetzt werden, um schließlich ganz zur sozialen Verteidigung übergehen zu können. Leider wurde dieser Vorschlag in Österreich nicht wirklich versucht und weiterverfolgt. Er bleibt aber für unsere Gegenwart ein Anstoß, neuerlich in diese Richtung Überlegungen anzustellen.

Die unmittelbaren Jahre nach dem Ende des Kalten Krieges waren von der großen Hoffnung auf ein »Friedensprojekt Europa«⁴⁶ geprägt. Für den deutschen Soziologen Hans Joas ist diese Hoffnung inzwischen fragwürdig geworden, denn schon allein die bestehende Verflechtung von EU und NATO führt dazu, dass Europa von außen auf doppelte Weise wahrgenommen wird und daher folgende Frage aufwirft: Repräsentiert Europa ein »föderales Friedensprojekt« oder steht es für ein »Militärbündnis unter Führung einer imperialen Macht (der USA)«⁴⁷? Der gegenwärtige Ukrainekrieg hat diese Frage noch zusätzlich verschärft. Österreich könnte seine Neutralität zur positiven Profilierung eines europäischen Friedensprojekts weiterentwickeln und innerhalb der EU entsprechende Dienste übernehmen, die auch deutlich machen, dass sich Österreich nicht als bloßer Trittbrettfahrer auf die europäische Beistandspflicht verlässt, sondern selbst aktiv Aufgaben und Kosten für die Gemeinschaft übernimmt. Solche Überlegungen bedürfen allerdings einer umfassenden Debatte über die österreichische Neutralität, die aktuell leider fast ganz fehlt.

Anmerkungen

- 1 Dieter Senghaas, Europa 2000. Ein Friedensplan (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1990), 53–54.
- 2 Gallup Institut, »Gallup Stimmungsbarometer: Zwei-Länder-Umfrage zum Thema Neutralität: Österreich und Schweiz,« 2. Juni 2022, <https://www.gallup.at/fileadm>

in/images_and_pdfs/marktstudien/2022/Gallup_PA_Umfrage_zum_Thema_Neutralitaet_Oesterreich_und_Schweiz_02062022.pdf.

- 3 Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs, BGBl Nr. 211/1955, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1955/211/A1/NOR12005213>.
- 4 Rudolf Kirchschläger, *Der Friede beginnt im eigenen Haus: Gedanken über Österreich* (Wien: Molden, 1980), 156.
- 5 Erik Gornik, »Österreich als Testobjekt der Möglichkeit friedlicher Koexistenz. Der »Thirring-Plan«,« in *Viribus Unitis: Jahresbericht des Heeresgeschichtliches Museum Wien 2019* (2020), 30–72.
- 6 Hans Thirring, *Mehr Sicherheit ohne Waffen: Denkschrift an das österreichische Volk und seine gewählten Vertreter* (Wien: Verlag für Jugend und Volk, 1963).
- 7 Andreas Maislinger, »Anti-Bundesheer-Volksbegehren: Volks-Begehren oder Spielwiese verstreuter 68er?« in *Populismus in Österreich*, hg. von Anton Pelinka (Wien: Junius, 1987), 13–150; Lena Elisa Freitag, »Aussteigen – staatlich legitimiert und doch unerwünscht: Kriegsdienstverweigerung und Zivildienst in Westdeutschland und Österreich (1950er bis 1980er Jahre)«, in *Ausstieg und Verweigerung in »offenen« Gesellschaften nach 1945*, hg. von Tobias Weidner und Petra Terhoeven (Göttingen: Wallstein Verlag, 2020), 166–167.
- 8 Kirchschläger, *Der Friede beginnt im eigenen Haus*, 155.
- 9 Rainer Bauböck und Bernhard Perchinig, »Migrations- und Integrationspolitik in Österreich« (2003), <https://www.okay-line.at/file/656/osterr-migr-integr-politik.pdf>. Erweiterte und aktualisierte Fassung des Artikels Rainer Bauböck, »Migrationspolitik,« in *Handbuch des politischen Systems Österreichs*, 3. Aufl., hg. von Herbert Dachs et al. (Wien: Verlag Manz, 1997).
- 10 Kirchschläger, *Der Friede beginnt im eigenen Haus*, 155.
- 11 Florian Gasser, »Hofknicks vor dem Autokraten,« *Die Zeit*, 26. Oktober 2023, 10.
- 12 Seit 1. Januar 2025 wird kein russisches Gas mehr an Österreich geliefert.
- 13 Gasser, »Hofknicks vor dem Autokraten,« 10.
- 14 Leonhard Ragaz, »Zur Weltlage,« *Neue Wege* 39, Nr. 10 (1945): 503–526.
- 15 Leonhard Ragaz, *Die Botschaft vom Reiche Gottes: Ein Katechismus für Erwachsene* (Bern: Herbert Lang & Cie, 1942), 58.
- 16 Karl Jaspers, *Die Atombombe und die Zukunft des Menschen. Politisches Bewußtsein in unserer Zeit*, 7. Ausg. (München: Piper, 1983 [1958]), 192.
- 17 Carl von Clausewitz, *Vom Kriege*, 19. Ausg. (Bonn: Ferdinand Dümmlers, 1980 [1832]), 990–998.
- 18 Carl Schmitt, *Die Wendung zum diskriminierenden Kriegsbegriff*, 2. Ausg. (Berlin: Duncker & Humblot, 1988 [1938]); Carl Schmitt, *Der Begriff des Politischen* (Berlin: Duncker & Humblot, 1987 [1963]), 54–58, 110–111; Carl Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, 3. Ausg. (Berlin: Duncker & Humblot, 1988 [1950]), 219, 271–272.
- 19 Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 35.
- 20 Schmitt, *Der Begriff des Politischen*, 110, Hervorhebung in Original.
- 21 Hans Kelsen, *Peace Through Law* (Chapel Hill, NC: The University of North Carolina Press, 1944), viii.

- 22 Kelsen, *Peace Through Law*; Horst Dreier, Hans Kelsen zur Einführung (Hamburg: Junius, 2023), 201–204. Zur (Internationalen) Politischen Theorie Hans Kelsens siehe das Schwerpunktheft *Kelsen, Politics, and Realism* in der Österreichischen Zeitschrift für Politikwissenschaft. Robert Schuett, »Kelsen, Politics, and Realism«, *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 51, Nr. 3 (2022), <https://www.oezp.at/index.php/OEZP/issue/view/337>.
- 23 Hans Kelsen, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems: With Supplement* (Union, NJ: Lawbook Exchange, 2000 [1950]), 94, 108.
- 24 Kirchschräger, *Der Friede beginnt im eigenen Haus*, 148.
- 25 Carl Schmitt, *Glossarium. Aufzeichnungen aus den Jahren 1947 bis 1958* (Berlin: Duncker & Humblot, 2015), 124.
- 26 Wolfgang Palaver, *Kollektive Sicherheit in Europa und österreichische Neutralität. Eine ethische Reflexion aus der Sicht der Katholischen Soziallehre, Beiträge zur Friedensethik* 17 (Barsbüttel: Institut für Theologie und Frieden, 1993), 20–31.
- 27 Arthur-Fridolin Utz und Joseph-Fulko Groner, Hg., *Aufbau und Entfaltung des gesellschaftlichen Lebens. Soziale Summe Pius XII.: 2. Bd., 2. Ausg.* (Freiburg/Schweiz: Paulusverlag, 1954), 2141–2142, Nr. 4152.
- 28 Johannes Messner, *Das Naturrecht. Handbuch der Gesellschaftsethik, Staatsethik und Wirtschaftsethik*, 3. Ausg. (Innsbruck: Tyrolia, 1958).
- 29 Messner, *Das Naturrecht*, 607.
- 30 Harro von Senger, *Das Tao der Schweiz. Ein sino-helvetisches Gedankenmosaik* (Zürich: NZZ Libro, 2017), 109.
- 31 Zitiert nach Senger, *Das Tao der Schweiz*, 105.
- 32 Harro von Senger, »Die Neutralität ist vor allem auch eine List,« *NZZ am Sonntag*, 17. September 2023, 19.
- 33 Alighieri Dante, *Die Göttliche Komödie* (München: Deutscher Taschenbuch Verlag, 1988 [1957]), Bd. 1:37, *Hölle* III 34–39.
- 34 Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, 158–159, 222.
- 35 Schmitt, *Der Nomos der Erde im Völkerrecht des Jus Publicum Europaeum*, 271; Carl Schmitt, *Frieden oder Pazifismus. Arbeiten zum Völkerrecht und zur internationalen Politik 1924–1978* (Berlin: Duncker & Humblot, 2005), 665.
- 36 Senger, *Das Tao der Schweiz*, 110, Hervorhebung im Original.
- 37 Hans Kelsen, *Reine Rechtslehre: Mit einem Anhang: Das Problem der Gerechtigkeit* (Tübingen: Mohr Siebeck, 2017 [1960]), 84.
- 38 Jaspers, *Die Atombombe und die Zukunft des Menschen*, 201–220.
- 39 Hans Thirring, »Who Is an Aggressor?« *Bulletin of the Atomic Scientists* 9, Nr. 3 (1953): 68–72.
- 40 Jaspers, *Die Atombombe und die Zukunft des Menschen*, 196.
- 41 Jaspers, *Die Atombombe und die Zukunft des Menschen*, 196.
- 42 Senghaas, *Europa 2000*, 113.
- 43 Hans Saner, »Neutralität und gewaltfreier Widerstand,« in *Hoffnung und Gewalt. Zur Ferne des Friedens*, hg. von Hans Saner (Basel: Z-Verlag, 1982), 97–112.
- 44 Anders Boserup und Andrew Mack, *Krieg ohne Waffen? Studie über Möglichkeiten und Erfolge sozialer Verteidigung* (Reinbek bei Hamburg: Rowohlt, 1974).

- 45 Saner, »Neutralität und gewaltfreier Widerstand,« 108.
- 46 Dieter Senghaas, Friedensprojekt Europa (Frankfurt a.M.: Suhrkamp, 1992).
- 47 Hans Joas, Friedensprojekt Europa? (München: Kösel, 2020), 66.

Die ethische Dimension der österreichischen Neutralität

Spannungspunkte und Widersprüche

Franz Cede & Ralph Janik

Einleitung

Russlands Großangriff auf die Ukraine hat die lange vernachlässigte ethische Dimension der Neutralität Österreichs wie auch anderer Staaten mit aller Deutlichkeit in den Vordergrund gerückt. Darunter verstehen wir die Summe aller Faktoren, anhand derer sich das bewusste Fernbleiben von Verteidigungsbündnissen, das Verweigern allzu weitgehender militärischer Zusammenarbeit und die Nichteinmischung in Kriege nach ethischen Kriterien beurteilen lassen. Staaten können sich schließlich aus den unterschiedlichsten Gründen dazu entscheiden, neutral zu bleiben. Manche mögen nachvollziehbar oder als begrüßenswert erachtet werden, andere wiederum als verwerflich, zynisch oder opportunistisch erscheinen. Eine Auseinandersetzung mit der Ethik von Neutralität ist demnach im Wesentlichen eine Beschäftigung mit Spannungspunkten zwischen Gebotenem und Verbotenem, Angebrachtem und Unangebrachtem sowie Angemessenem und Unangemessenem. Kurzum: zwischen rechtlichen Möglichkeiten und den politischen Gründen, diese voll auszuschöpfen oder sich stärker zurückzuhalten als man eigentlich müsste.

Diese Spannungspunkte zeigen sich auch in Diskussionen zur österreichischen Außen- und Europapolitik: Dem Gedanken einer »konstruktiven« bis »pazifistischen« Neutralitätspolitik und der damit einhergehenden, vielfach bemühten Rolle als potentieller Vermittler oder Gastgeber steht das Gebot der Solidarität innerhalb der Europäischen Union (EU) und das Ziel einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) gegenüber. Österreichs Rolle bei der europäischen Unterstützung der Ukraine hat hier Widersprüche aufgezeigt. Die Bundesregierung hat sich politisch eindeutig auf Seiten des Opfers gestellt, ohne daraus militärische Konsequenzen zu ziehen. Der sicherheitspolitische Doppelstatus, der aus der immerwährenden Neutralität bei gleichzeitiger EU-Mitgliedschaft folgt, schlug dabei voll durch.

Wir wollen in diesem Kapitel untersuchen, welche ethischen Spannungspunkte sich aus der Neutralität Österreichs ergeben. Unser Fokus liegt dabei vor allem auf dem Aggressionskrieg Russlands gegen die Ukraine und der Frage, wo die Neutralität der viel-

zitierten – ethisch begründeten – Solidarität Grenzen gesetzt hat. Neutralität bedeutet weder Passivität noch Isolationismus. Vielmehr sind gerade Staaten wie Österreich dazu angehalten, ihre militärische Untätigkeit mit umso mehr Engagement in anderen, »neutralitätskompatiblen« Bereichen gewissermaßen aufzuwiegen. Oder anders gesagt: gerade neutrale Staaten sind dazu aufgerufen, ihre militärische Passivität mit umso mehr zivilem, humanitärem oder diplomatischem Engagement »wettzumachen«.

Ethik und Neutralitätsrecht

Eine Auseinandersetzung mit der ethischen Dimension der Neutralität ist alleine deswegen dringend geboten, weil ihre rechtlichen Regelungen auf derartige Fragen keine Rücksicht nehmen. Die beiden einschlägigen, auf der II. Haager Friedenskonferenz 1907 verabschiedeten Abkommen und ihre spätere völkergewohnheitsrechtliche Weiterentwicklung sind in Bezug auf Verantwortung, Solidarität, sowie Recht und Unrecht eines Krieges mit Blindheit geschlagen. Anders gesagt: Das klassische, aus dem 19. und frühen 20. Jahrhundert stammende Neutralitätsrecht fragt nicht danach, wer angegriffen hat und wer sich (legitim und rechtmäßig) verteidigt. Es kommt einzig und allein auf das Vorliegen eines Krieges im Rechtssinne an, also darauf, ob zwischen mindestens zwei Staaten Feindseligkeiten ausgebrochen sind und mindestens einer von ihnen dabei einen sogenannten Kriegsführungswillen (*animus belligerendi*) aufweist. Der Neutrale hat dann die Haager Regeln gleichermaßen auf alle Kriegsparteien anzuwenden und zu ihnen Abstandsgleichheit zu wahren. Warum er das (nicht) tut, ist rechtlich ebenso irrelevant wie Fragen nach den Ursprüngen oder Auslösern des Krieges. Bezogen auf den russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine heißt dies, rein juristisch gesprochen, dass zwischen Russland und der Ukraine keine neutralitätsrechtlichen Unterschiede bestehen.

Neben den anlassbezogenen, also erst im Krieg zur Anwendung kommenden Neutralitätsregeln hat sich während des 19. Jahrhunderts – konkret mit dem Vertrag von Paris zur Neutralität der Schweiz vom 20. November 1815, im Zuge der Unabhängigkeit Belgiens 1830/1831 und als Ausweg aus der Luxemburgkrise 1866/67 – das Konzept »neutralisierter« Staaten herausgebildet. Dahinter stand zwar eine durchaus ethisch begründete, wenngleich aus der eigenen militärischen Schwäche folgende Zurückweisung von Kriegen: »The reason why a State asks or consents to become neutralised is that it is a weak State and does not want an active part in international politics, being exclusively devoted to peaceable developments of welfare«,¹ wie Lassa Oppenheim es noch zwei Jahre vor Ausbruch des Ersten Weltkriegs formulierte. Andererseits war Neutralisierung letzten Endes ein – von außen oktroyierter – geopolitischer Kompromiss, bestimmte Länder den Einflussphären rivalisierender Großmächte zu entziehen und stattdessen »Pufferzonen« zu errichten.²

Zu diesem Zweck wurden neutralisierte Staaten in ihrer Außenpolitik und damit in ihrer Souveränität stark eingeschränkt: Sie mussten bereits zu Friedenszeiten dafür sorgen, im Anlassfall ihre neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen erfüllen zu können, und sollten daher insbesondere keine Allianzverträge abschließen. Heute gilt der allgemeine Grundkonsens, der auch als eine der »Vorwirkungen« der (permanenten) Neutralität bekannt ist, zu Friedenszeiten bündnisfrei zu bleiben, anderen Staaten keine dauerhaften

Truppenstationierungen oder Militärbasen zu gestatten und im Kriegsfall keine militärische Unterstützung zu leisten.

Wie diese Erfordernisse zeigen, bewegt sich das Neutralitätsrecht in den mittlerweile überholten Kategorien einer nationalstaatlich geprägten Politik, welche die während des 20. Jahrhunderts, insbesondere seit 1945 einsetzende Entwicklung der multilateralen Kooperation und Diplomatie völlig außer Acht lässt. Lange Zeit galt selbst die Mitgliedschaft in wirtschaftlichen Zusammenschlüssen wie der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) oder internationalen und regionalen Organisationen wie den Vereinten Nationen (VN) oder dem Europarat als zumindest problematisch.³ Immerwährend neutrale Staaten sollten schließlich »ein gewisses Maß an Unabhängigkeit«⁴ wahren, sich in außenpolitischer »Abstinenz«⁵ üben und »in gewissem Umfang eine Autarkiewirtschaft aufrechterhalten«⁶. Der Gedanke eines Systems kollektiver Sicherheit, der Aufbau gemeinsamer militärischer Strukturen wie bei der Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) oder das Phänomen der supranationalen Integration im Rahmen der EU gingen am alten Neutralitätsdogma vorbei. Die sicherheitspolitischen Grundsätze dieser Organisationen stehen der ursprünglichen Neutralität diametral entgegen.

Ethik und Neutralitätspolitik

Es gibt im modernen Völkerrecht keine Pflicht zur Anwendung des Neutralitätsrechts und auch keine daraus erwachsenden rechtlichen (!) Vorteile. Jeder Staat kann frei entscheiden, ob er sich – aus politischen und letztlich auch moralischen Gründen – bei Ausbruch eines Krieges gegenüber dem Opfer eines Angriffs neutral verhalten oder schon zu Friedenszeiten für dauerhaft neutral erklären möchte. Aus dem allgemeinen Gewaltverbot folgt lediglich die (offensichtliche) Verpflichtung, einem Aggressor keine Unterstützung zukommen zu lassen, die Hilfe bei der Selbstverteidigung ist jedoch ohne weiteres möglich. Die ethische Dimension der Neutralität bezieht sich daher weniger auf das Recht als die Außen- und Neutralitätspolitik: Also all jene Maßnahmen, die ein immerwährend neutraler Staat über seine rechtlichen Verpflichtungen hinaus ergreift, um seinen Status, dessen Glaubwürdigkeit und letzten Endes seine Souveränität abzusichern.⁷

Für die Außenpolitik neutraler Staaten gelten dieselben Maßstäbe wie für alle anderen Staaten. Dabei wollen wir festhalten, dass internationale Beziehungen nicht zwangsläufig amoralisch – im Sinne eines machtpolitischen Nullsummenspiels⁸ – sein müssen, ganz im Gegenteil. Oft genug können Staaten ihre Interessen am besten verfolgen, indem sie andere miteinbeziehen und die richtige Mischung aus Zwang, ökonomischen Anreizen und wechselseitigen Vorteilen finden.⁹

Immerwährend neutrale Staaten sind außerdem nicht per se »besser« oder »schlechter« als andere Staaten, man kann jedem Staat eine gewisse Portion außenpolitischen Egoismus nachsagen.¹⁰ Der Unterschied besteht nicht in den Interessen und Zielen, sondern in ihrer Umsetzung: Während Mitglieder militärischer Bündnisse auf Abschreckung durch Zusammenarbeit setzen, wollen neutrale Länder »fremden« Kriegen durch Isolation fernbleiben. Dahinter stand traditionell ein politisches und wirtschaftliches Kalkül: Wer keinen Kriegführenden direkt (durch eine unmittelbare Beteiligung der

Streitkräfte) oder indirekt (etwa durch das Zur-Verfügung-Stellen des eigenen Staatsgebiets) unterstützt, kann (zumindest theoretisch) weiter mit allen Handel treiben.

Allerdings hat sich die ethische Legitimation von Neutralität parallel zum ideengeschichtlichen und völkerrechtlichen Umgang mit Krieg mehrfach und maßgeblich gewandelt (siehe hierzu auch die Beiträge von Miloš Vec und Jodok Troy in diesem Band). Solange man davon ausging, dass der »gerechte Krieg« einer Seite notwendigerweise ein »ungerechter Krieg« der anderen sein muss, würde ihre Gleichbehandlung faktisch auf die Bevorzugung letzterer hinauslaufen. Wenn man wiederum, wie es wohl erstmals Albericus Gentilis (1552–1608) getan hat, postuliert, dass mehrere Parteien gleichzeitig einen nicht nur subjektiv, sondern auch objektiv gerechten Krieg führen können, erscheint Neutralität nicht nur als möglicher Ausweg, sondern vielmehr als geboten.¹¹

Es ist insofern kein Zufall, dass die jüngere Geschichte der Neutralität mit dem – insbesondere während des 19. Jahrhunderts aufgekommenen – Gedanken vom Krieg als Ausdruck der Souveränität zusammenfällt.¹² Der Krieg galt demgemäß als »äußerste Selbsthilfe«¹³ und »unvermeidliches Übel«,¹⁴ das sich in einer Welt souveräner Staaten nicht vermeiden lässt.¹⁵ Selbst auf der II. Haager Friedenskonferenz sprachen die Teilnehmer noch von der »Wichtigkeit [...] den Fall ins Auge zu fassen, wo ein Ruf zu den Waffen durch Ereignisse herbeigeführt wird, die ihre Fürsorge nicht hat abwenden können«.¹⁶ In einer Welt, in der die Kriegsführung zur Durchsetzung vertraglicher Ansprüche, der Aufrechterhaltung des Mächtegleichgewichts oder allgemein zur »Selbsterhaltung«¹⁷ akzeptiert war, gab es gute Gründe, sich nicht hineinziehen zu lassen.

Diese Denkart wurde nach den beiden Weltkriegen auf den Kopf gestellt. Das Gewaltverbot erlaubt Krieg nur zum Zweck der Selbstverteidigung oder mit ausdrücklicher Autorisierung des Sicherheitsrats. Das Recht auf Krieg (*ius ad bellum*) ist einem Recht gegen Krieg (*ius contra bellum*) gewichen. Dabei gab es im Übrigen einen völkerrechtlichen »Kollateralschaden«, der auch für die Neutralität von Bedeutung ist: Die intensiv diskutierte und nie allgemein akzeptierte Rechtsgrundlage von militärischen Maßnahmen gegen brutale, tyrannische Staaten¹⁸ wurde vom Kriegs- und Gewaltverbot mit verschluckt. Nach heutigem Völkerrecht können »humanitäre Interventionen« zwar als *legitim*, also ethisch geboten erscheinen, ihre Legalität wird ohne Mandat des Sicherheitsrats der VN in der Staatenwelt jedoch allgemein verneint.

In Summe besteht bei Aggression wie auch bei massiven Menschenrechtsverletzungen innerhalb von Staaten die Gefahr, dass Neutralität letztlich auf moralisch-verfehlte Äquidistanz zwischen Angreifern und Verteidigern oder zwischen Tätern und Helfern hinausläuft. Im Gegensatz dazu beruhen militärische Bündnisse *auch* auf der Überzeugung, dass die Unterstützung des Opfers einer militärischen Aggression ethisch richtig und geboten ist. Dieser Komponente können sich neutrale Staaten nicht verschließen. Demgemäß spricht Österreichs 2024 verabschiedete Sicherheitsstrategie ausdrücklich davon, dass seine militärische Neutralität nicht bedeutet, »gleichgültig zu sein, wenn Völkerrecht gebrochen wird und die Souveränität, die territoriale Integrität oder die Unabhängigkeit eines Staats angegriffen wird.«¹⁹ Ein vergleichbarer Passus hatte in der Vorgängerversion aus dem Jahr 2013 gefehlt.

Positive Assoziationen der österreichischen Neutralität

Nach dem Zweiten Weltkrieg hatte das Konzept der Neutralität einen ambivalenten Ruf. Einerseits hatten Länder wie Portugal, Schweden, die Schweiz, Spanien oder auch Argentinien wirtschaftlich wie humanitär davon profitiert, sich – trotz des Drucks, der auf sie ausgeübt wurde – weitgehend herausgehalten zu haben. Andererseits wurde ihnen nachgesagt, sich aus der Verantwortung gestohlen und die Achsenmächte effektiv mit den Alliierten gleichgesetzt und sogar unterstützt zu haben.²⁰

Daher fand die Neutralität im Rahmen des kollektiven Sicherheitssystems der VN eigentlich keinen Platz. Im Gegenteil: auf ihrer Gründungskonferenz in San Francisco 1945 wurde bei den Beratungen über die Endfassung von Artikel 2 Absatz 5 der Satzung deutlich gemacht, dass alle Mitglieder ohne Ausnahme verpflichtet sind, den VN bei Ergreifung von Zwangsmaßnahmen gegen einen Staat jedwede Unterstützung zu gewähren. Die französische Delegation schlug damals sogar eine Formulierung vor, die es dauerhaft neutralen Staaten explizit verboten hätte, sich auf ihren Status zu berufen, wenn die Pflichten der Mitgliedstaaten gegenüber den VN zum Tragen kommen. Es wurde schließlich von einem solchen Zusatz Abstand genommen, weil sich die Auffassung durchsetzte, dass der vorgeschlagene Text der Satzung die Verpflichtungen eines VN-Mitglieds ohnehin klar definieren würde.²¹ Belgien betonte im Zuge der Vertragsverhandlungen rund um die Satzung sogar, dass diese Bestimmung von höchster Bedeutung sei, weil damit ausgeschlossen werde, dass die VN durch den Verweis auf die (Haager) Neutralitätsregeln und ähnliches blockiert werden könnten.²² Wie Hans Kelsen in seinem Kommentar zur Satzung der VN – übrigens dem überhaupt ersten seiner Art – klarstellte, war der Status eines immerwährend neutralen Staats unvereinbar (»in-compatible«) mit einer Mitgliedschaft.²³

Österreich musste sich aufgrund seiner Aufnahme in die VN am 14. Dezember 1955 damit auseinandersetzen, wie sich der Gedanke eines geschlossenen Vorgehens gegen Aggressoren aus den Reihen der VN-Mitglieder und die Verbindlichkeit von Beschlüssen des Sicherheitsrats der VN mit der Neutralität vereinbaren lassen. Als Ausweg verschrieb es sich lange Zeit der sogenannten *Verdross-Doktrin* (benannt nach ihrem Schöpfer Alfred Verdross, dem damals wohl einflussreichsten österreichischen Völkerrechtler).

Diese besagt im Kern, dass im Falle eines Konfliktes zwischen den Verpflichtungen Österreichs aus der VN-Satzung und den Neutralitätspflichten die letzteren den Vorrang haben. Österreich sei nämlich mit Zustimmung der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates der VN in Kenntnis seines Neutralitätsstatus in die VN aufgenommen worden.²⁴ Dabei ging jede Bundesregierung davon aus, dass allfällige Resolutionen darauf gebührend Rücksicht nehmen würden. In der Praxis stellte sich die Frage der Vereinbarkeit von immerwährender Neutralität und Mitgliedschaft in den VN während des Kalten Krieges hingegen nicht, weil der Sicherheitsrat nach 1955 kein einziges Mal gewaltsame Maßnahmen beschloss. Bei den gegen Rhodesien und Südafrika verhängten Sanktionen wurde dahingehenden Diskussionen zum Trotz wiederum eindeutig zu Gunsten der VN entschieden.²⁵

Insgesamt war die Zeit nach der Wiedererlangung der vollen Souveränität und der Aufnahme in die VN für Österreichs Diplomatie eine Erfolgsgeschichte. In der weltpolitischen Konstellation des Kalten Krieges und des Gegensatzes zwischen den beiden

Machtblöcken fand Österreich in seiner besonderen geopolitischen Lage an der Grenze zwischen Ost und West eine außenpolitische Nische, die es mit einer aktiven Neutralitätspolitik äußerst geschickt besetzen konnte.²⁶ Alleine deswegen hat die österreichische Neutralität das Wendejahr 1989 überdauert. Bis heute wird sie von der überwiegenden Mehrheit der österreichischen Bevölkerung und den führenden Politiker:innen des Landes über alle Parteigrenzen hinweg als staatstragendes Fundament der Zweiten Republik befürwortet. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit lassen sich die wichtigsten als Vorteile der österreichischen Neutralität wahrgenommenen Axiome der österreichischen Politik wie folgt auflisten:²⁷

Ihre innenpolitische Bedeutung: Die Neutralität wurde nach dem Zweiten Weltkrieg zu einem identitätsstiftenden Faktor. Das Vakuum, das der »Anschluss« und das überkommene Selbstbild einer »deutschen Nation« hinterlassen hatten, wurde damit gefüllt, fortan einen eigenen, ja besonderen Weg – zwischen Osten und Westen – zu gehen.

Pazifistische Neutralität und die Schutzfunktion: Österreich hält sich von Allianzen und sonstigen Militärbündnissen fern, um nicht in Kriege hineingezogen zu werden, mit denen es nichts zu tun hat und zu tun haben will. Diese Komponente der Neutralität wird im Übrigen mittlerweile trotz ihrer anhaltend hohen Beliebtheit in der Bevölkerung kritisch gesehen (siehe hierzu auch den Beitrag von Anna Saischek und Anna Stock in diesem Band).²⁸

Konstruktive Neutralität und die Gastgeber- und Vermittlertätigkeit: Die Neutralität trägt dazu bei, internationale Konferenzen und Verhandlungen abzuhalten oder sich als Vermittler zu engagieren. Dazu gehört auch das gern bemühte sprachliche Bild des »Brückenbauers« zwischen Osten und Westen. Bundeskanzler Kreiskys Mediation im Nahost-Konflikt im Auftrag der Sozialistischen Internationale wäre ohne seine Funktion als Regierungschef des neutralen Österreich unvorstellbar gewesen. Österreich spielte im KSZE- und späteren OSZE-Prozess in der Gruppe der Neutralen und Paktungebundenen Staaten (»N plus N Staaten«) eine zentrale Rolle. In der VN-Diplomatie trat Österreich als »ehrlicher Makler« auf und hatte beispielsweise lange den Vorsitz in der Weltraumkommission inne, beteiligte sich am Nord-Süd-Dialog und Kurt Waldheim wurde als Vertreter eines neutralen Staates zweimal zum Generalsekretär der VN gewählt. Außerdem findet Österreichs Beteiligung im Dialog der Religionen aufgrund seines neutralen Status einen fruchtbaren Boden.

Die gesonderte Bedeutung Wiens: In der Bundeshauptstadt haben die Vereinten Nationen und eine Reihe weiterer internationaler Organisationen ihren Amtssitz, außerdem wurde sie zur wichtigen Stätte der internationalen Begegnung; besonders prominente Beispiele sind die Gipfeltreffen zwischen Kennedy und Chruschtschow 1961 oder zwischen Carter und Breschnew 1979. Wien war »Geburtsort« zahlreicher bedeutsamer völkerrechtlicher Verträge, etwa die Wiener Übereinkommen über diplomatische und konsularische Beziehungen 1961 oder die Wiener Vertragsrechtskonvention 1969.

Die menschenrechtliche, allgemein-völkerrechtliche und rechtsstaatliche Komponente: Die »zweite Republik« hat bereits während der Ungarnkrise 1956 aktiv gegen Unterdrückung in anderen Ländern Stellung bezogen, setzt sich als mittelgroßes Land allgemein für die Einhaltung und Weiterentwicklung des Völkerrechts ein und treibt im Rahmen der Vereinten Nationen Abrüstung und die Stärkung der »rule of law«, also der »Herrschaft des Rechts« in den internationalen Beziehungen voran.²⁹ Allerdings fällt

auf, dass Österreich nur vergleichsweise geringe (über die regulären Beiträge hinausgehende, also freiwillige) Zahlungen an Sonderorganisationen der Vereinten Nationen, das Welternährungsprogramm oder den Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen leistet.³⁰

Diese positiven Assoziationen mit der österreichischen Neutralität aus der von 1955 bis 1989 andauernden Periode sollen hier keineswegs klein geredet werden. Sie haben nicht unwesentlich zur außenpolitischen Profilierung des Landes beigetragen. Die österreichische Neutralität wird bis heute als die Position eines friedliebenden Staates verstanden und als ethisch »besser« vertretbarer wahrgenommen als die Zugehörigkeit zu einem Militärbündnis. Dieser Ansicht entsprechend würde ein Beitritt zur NATO oder ein völliger Verzicht auf die Neutralität im Rahmen der GASP für Österreich wesentliche Nachteile nach sich ziehen.

Bedeutungsverlust der Neutralität seit dem Ende des Kalten Krieges

Im Vergleich zu den ersten Jahrzehnten ihres Bestehens wurde die österreichische Neutralität aufgrund der epochalen Veränderungen in der internationalen Politik seit dem Fall der Berliner Mauer politisch mehrfach neu bewertet und umgedeutet. Innenpolitisch wird an ihr gerade dann festgehalten, wenn sie bedroht erscheint. Außenpolitisch ist nach dem Ende des Ost-West-Konflikts im historischen Kontext des 20. Jahrhunderts schließlich der Bezugsrahmen weggefallen, der für ihre Entstehung maßgeblich war. Damit wurden die erwähnten positiven Elemente der österreichischen Neutralität in ihrer Mehrzahl zur Makulatur. Im Folgenden werden die wichtigsten Entwicklungen, die zum politischen und juristischen Schrumpfungsprozess des vormals allumfassenden Neutralitätskonzepts österreichischer Prägung geführt haben, angeführt.

Mit dem Ende der politischen Teilung Europas rückte Österreich wieder in dessen geopolitische Mitte. Die neutrale Brückenfunktion zwischen Ost und West ist Vergangenheit. Mit dem EU-Beitritt Österreichs wurde die Neutralität auf einen harten Kern (»Avocadodoktrin« – rechtlich ist Österreichs Neutralität auf das Militärische beschränkt³¹) reduziert, um sie mit den Verpflichtungen eines EU-Mitgliedstaates, erst hinsichtlich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) und später der GASP, kompatibel zu machen. Die Weiterentwicklung des EU-Rechts durch die Verträge von Amsterdam, Nizza und Lissabon haben den Anwendungsbereich der verbliebenen Restneutralität noch weiter eingeschränkt. Dieser Entwicklung wurde innerstaatlich jeweils durch Änderungen der Bundesverfassung Rechnung getragen, zuletzt durch die Lissabon-Begleitnovelle des (nunmehrigen) Artikels 23j des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG), mit der die österreichische Neutralität für den Anwendungsbereich der GASP praktisch außer Kraft gesetzt wurde (siehe dazu auch den Beitrag von Andreas Müller in diesem Sammelband).

Real- und sicherheitspolitisch verlagerte sich der Schwerpunkt in dieser Zeit weg von zwischenstaatlichen hin zu nicht-staatlichen und innerstaatlichen Bedrohungen. Dabei spielt das Jahr 2001 eine Schlüsselrolle. Zum einen war bei den Anschlägen vom 11. September klar, dass die Neutralität bei Terrorismus keine Rolle spielt. Zum anderen veröffentlichte die Internationale Kommission zu Intervention und Staatensouveräni-

tät (eng. International Commission on Intervention and State Sovereignty, ICISS) damals ihren Bericht zum später prominent gewordenen Prinzip der Schutzverantwortung (eng.: Responsibility to Protect, R2P),³² der mehrere Grundsätze gerechtfertigter Interventionen in Staaten formuliert, die entweder selbst massive Menschenrechtsverletzungen begehen oder solche nicht verhindern: die *recta intentio*, das Fehlen friedlicher Alternativen (*ultima ratio*), Verhältnismäßigkeit zwischen dem Einschreiten und dem Auslöser und die Erfolgsaussichten. Diese Erfordernisse lassen sich *mutatis mutandis* (also sinnvoll und unter Berücksichtigung der Besonderheiten der unterschiedlichen Situationen) auch auf die Unterstützung angegriffener Staaten anwenden (dazu weiter unten mehr).

Österreich hatte in diesem Zusammenhang festgelegt, militärische Maßnahmen zum Schutz der Menschenrechte (ungeachtet der Missbrauchsanfälligkeit derartiger Argumente) nicht notwendigerweise als »Krieg« im Sinne des Neutralitätsrechts anzusehen. Damals wurde eine gesetzliche Grundlage für den Überflug oder Durchmarsch von Truppen, die »humanitäre« wenngleich nicht vom VN-Sicherheitsrat autorisierte Interventionen ausführen, geschaffen.³³

Der Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat schließlich die politische Landkarte Europas und mit ihr die Ausgangslage neutraler Staaten erneut grundlegend verändert. Finnland ist im April 2023 Mitglied der NATO geworden, Schweden im März 2024. Von der Gruppe der neutralen Staaten innerhalb der EU sind somit nur mehr Österreich, Malta und Irland übriggeblieben.³⁴ Die Schweiz als Nichtmitglied der EU ist hinsichtlich ihrer Neutralität anders zu bewerten. Dessen ungeachtet ist auch sie von den jüngsten Erschütterungen der Weltpolitik betroffen und hat daraus bereits entsprechende Schlüsse gezogen.³⁵ In Summe hat in allen genannten Staaten mittlerweile ein Nachdenkprozess eingesetzt, wenngleich mit sehr unterschiedlichen Intensitäten (siehe hierzu die Beiträge von Roderick Pace, Kenneth McDonagh und Laurent Goetschel in diesem Band). Dabei steht nicht weniger auf dem Spiel als die Frage, ob und inwiefern die Neutralität im grundlegend veränderten regionalen und internationalen Umfeld weiterhin Sinn macht und sich rechtfertigen lässt.³⁶

Aktuelle Fragestellungen mit einem ethischen Fundus: Ukraine und darüber hinaus

Die aus den weltpolitischen Veränderungen und dem EU-Beitritt folgenden Auswirkungen auf die Neutralität fristeten lange Zeit ein regelrechtes Schattendasein. Im Zusammenhang mit der Verweigerung von Überflügen bei der Kosovo-Intervention 1999 oder der (von Österreich untersagten) Verlegung von US-Truppen durch österreichisches Gebiet im Vorfeld des Irakkriegs 2003 kam noch die traditionelle Neutralität zur Anwendung. Es sollten über 27 Jahre vergehen, bis mit dem 24. Februar 2022 und der Zeit danach der erste wirkliche Testfall für Österreichs Rolle im Rahmen der GASP eingetreten ist.

Daher wollen wir im folgenden, letzten Abschnitt die österreichische Reaktion auf Russlands Vorgehen gegen die Ukraine einer ethischen Beurteilung unterziehen. Dabei orientieren wir uns an der von Joseph Nye beschriebenen Trias moralischer Außen-

politik, also der Balance zwischen offen artikulierten und dahinterstehenden *Absichten* (»intentions«), den zu ihrer Umsetzung eingesetzten *Mitteln* (»means«) und den daraus folgenden *Auswirkungen* (»consequences«).³⁷ Anders gesagt: Anspruch und Wirklichkeit bzw. politische Rhetorik und die daraus folgende Praxis dürfen nicht zu weit auseinanderklaffen. Staaten müssen das, was sie aus moralischen Gründen tun wollen, auch tun können und dabei mögliche Risiken mitbedenken – frei nach dem Motto »gut gemeint ist manchmal das Gegenteil von gut«.³⁸

Die österreichische Haltung bewegte sich innerhalb des Kontexts der durch die EU bzw. den Rat nach Beginn des russischen Großangriffs eingerichteten »Unterstützungsmaßnahme zugunsten der Ukraine«, die zur »Stärkung der militärischen Fähigkeiten der Resilienz der ukrainischen Streitkräfte beitragen [sollte], damit sie die territoriale Unversehrtheit und Souveränität der Ukraine verteidigen und die Zivilbevölkerung vor der anhaltenden militärischen Aggression schützen« kann.³⁹ Hier war die Wahl der Mittel innen- wie außenpolitisch durch die potenziellen Konsequenzen determiniert, in Ländern wie Deutschland wurden durchaus nachvollziehbare Sorgen vor einer zusätzlichen regionalen, globalen oder nuklearen Ausweitung des Krieges intensiv diskutiert. Welche Waffen und -systeme sollen geliefert werden und wie viele? Wird man dadurch zur »Kriegspartei«? Die EU und ihre Mitglieder mussten also intern wie extern abklären, ob sie die Ukraine im Hinblick auf ihre eigenen militärischen Schwächen überhaupt hinreichend unterstützen können und, auch im Hinblick auf ihre innenpolitischen Entwicklungen, allen voran den Zugewinnen tendenziell pro-russischer Parteien, überhaupt langfristig wollen.

In Österreich fand und findet die Diskussion auf einer anderen Ebene statt. Aussagen führender österreichischer Regierungsmitglieder, im Ukrainekonflikt zwar militärisch, nicht aber politisch neutral zu sein,⁴⁰ reflektierten den Widerspruch, zwar politisch für die Sache der Ukraine Partei zu ergreifen – zumal die Unterscheidung zwischen Aggressor und Opfer eindeutig ist und auch durch die Generalversammlung der Vereinten Nationen oder den Internationalen Gerichtshof bestätigt wurde⁴¹ –, sich militärisch aber auf die Neutralitätsregeln zu berufen.

Diese Haltung beruht auf den drei entscheidenden Parametern der österreichischen Außen- und Europapolitik: Neutralität, Solidarität und der allgemeine, eben erst in der 2024 verabschiedeten Sicherheitsstrategie erneut formulierte Anspruch, sich »für die Erhaltung und Stärkung der regelbasierten Ordnung« einzusetzen: Statt militärischer Stärke und dem »Recht des Stärkeren« solle das »Primat des Rechts« gelten. Österreich teilt explizit den im europäischen Primärrecht festgelegten Grundsatz einer werte- und völkerrechtsbasierten Außenpolitik. Im Falle von Völkerrechtsverletzungen ist es »gefordert, gemeinsame Maßnahmen der Europäischen Union solidarisch zu unterstützen«.⁴²

Auf Grundlage dieses Referenzrahmens soll nun anhand von drei Beispielen dargestellt werden, in welch komplexem Spannungsfeld sich Österreichs Außenpolitik in Bezug auf den Krieg gegen die Ukraine zwischen dem Prinzip der Solidarität und der Neutralität bewegt, also ob die allgemeine theoretische Zielsetzung ihrer praktischen Anwendung entspricht.

Die Frage einer österreichischen Beteiligung an Entminungsaktionen in der Ukraine

Aufgrund der hinlänglich bekannten Gefahren und langfristigen Auswirkungen von Minen auf Zivilist:innen engagieren sich auch neutrale Staaten aus dezidiert-moralischen Gründen bei ihrer (»humanitären«) Entfernung. Österreichs Bundesheer hat zwar die dafür notwendigen Mittel (und Erfahrung),⁴³ in Bezug auf die Ukraine fehlte jedoch aufgrund von Sicherheitsbedenken der Wille. Eigene Interessen hatten Vorrang. So wurde darauf abgestellt, ob Entminungen während eines laufenden Krieges oder danach vorgenommen werden. Hier war es für die österreichische Politik ein vordringliches Anliegen, eine direkte und auch indirekte Beteiligung österreichischer Staatsbürger:innen an Entminungseinsätzen in einem Kriegsgebiet zu verhindern. Dazu wurden neutralitätsrechtliche Argumente vorgebracht, weil man mit Blick auf die innenpolitische Debatte vermeiden wollte, dass ukrainische Soldat:innen mit österreichischen in ein Ausbildungsverhältnis treten oder ein allfälliger österreichischer Entminungseinsatz im Kriegsgebiet als neutralitätswidrige Unterstützung der Ukraine angesehen werden könnte.⁴⁴

Bundespräsident Alexander van der Bellen hingegen sprach sich seinerseits mit dem Gewicht seines Amtes sehr bald für eine österreichische Beteiligung aus. Die Förderung von Entminungseinsätzen entspreche den humanitären Grundsätzen der österreichischen Außenpolitik und stehe im Einklang mit dem ethischen Gebot der Menschlichkeit, das gemäß Völkerrecht gerade auch in internationalen bewaffneten Konflikten gelte.⁴⁵ Aufgrund ihres gemischten, also nicht rein-militärischen Charakters hätte eine österreichische Mitwirkung an einer humanitären Entminungsaktion in der Ukraine, sofern sie fern vom Frontverlauf abgewickelt wird, keineswegs eine Verletzung des Neutralitätsrechtes dargestellt.⁴⁶ Letztlich ging die Bundesregierung einen neutralitätspolitischen Mittelweg, indem sie beträchtliche finanzielle Mittel in die Hand nahm, um Entminungsprojekte zu unterstützen, die von anderen internationalen Akteuren in der Ukraine durchgeführt werden. Das Ziel sollte also mit anderen, Österreich nicht unmittelbar betreffenden Mitteln erreicht werden.

Die Frage von Waffenlieferungen an die Ukraine

Waffenlieferungen aus eigenen staatlichen Beständen an Kriegsparteien sind offensichtlich neutralitätswidrig (siehe hierzu den Beitrag von Stephan Wittich in diesem Band). Das gilt gleichermaßen für solche private Lieferungen, bei denen aufgrund von gesetzlichen Sonderrechten, Eigentumsverhältnissen beziehungsweise Beteiligungen ein Naheverhältnis zwischen dem Rüstungskonzern und dem neutralen Staat besteht.⁴⁷ Dem steht zwar die ältere, in Artikel 9 des V. Haager Übereinkommens von 1907 festgelegte Regel gegenüber, alle Genehmigungen oder Lieferverbote betreffend die Ausfuhr von Kriegsmaterial auf die Kriegsparteien gleichermaßen anzuwenden. Dieser sogenannte Paritätsgrundsatz wird oftmals jedoch durch die allgemeine, also nicht nur für neutrale Staaten geltende Verpflichtung überlagert, keine Waffen in Gebiete zu liefern, in denen davon ausgegangen werden muss, dass sie bei Menschenrechtsverletzungen und Kriegsverbrechen eingesetzt werden.

In Bezug auf Waffenlieferungen für die Ukraine hat sich Österreich nahezu vollständig zurückgehalten, es fehlten sowohl die Absicht als auch die Mittel, da das Bundesheer selbst chronisch unterfinanziert und nicht hinreichend verteidigungsfähig ist. Österreich leistete der Ukraine letztlich keine aktive militärische Unterstützung, lediglich die Durchfuhr, nicht aber die Ausfuhr wurde gestattet. Dabei wurden keine ethischen Argumente angeführt, vielmehr verkam die Neutralität zum Selbstzweck. Es waren in erster Linie innenpolitische Überlegungen, die dafür den Ausschlag gaben, dass bei allen EU-Beschlüssen über die militärische Unterstützung der Ukraine aufgrund der sogenannten »Friedensfazilität« Neutralitätsvorschriften ins Treffen geführt wurden. Immer dann, wenn eine solche Unterstützung in Rede stand, wurde der österreichischen EU-Vertretung in Brüssel die Weisung erteilt, gemäß dem EU-Vertrag bei den betreffenden Abstimmungen vom Recht auf konstruktive Enthaltung Gebrauch zu machen und klarzustellen, dass der österreichische Anteil der Beiträge, welche die EU für die militärische Unterstützung der Ukraine freigibt, nicht für die Lieferung von letalen Waffen verwendet wird.

Dazu ist zu anmerken, dass gemäß der geltenden österreichischen Verfassungslage (Artikel 23j B-VG) eine österreichische Zustimmung zu den EU-Beschlüssen zugunsten der Ukraine im Rahmen der EU-Friedensfazilität ohne jegliche Einschränkungen, das heißt ohne Gebrauch des prozeduralen Instruments der konstruktiven Enthaltung, möglich wäre (siehe hierzu auch den Beitrag von Andreas Müller in diesem Band). Dass die diesbezügliche Haltung der österreichischen Regierung nicht im Interesse einer einheitlichen solidarischen Position der EU zugunsten einer effektiven Unterstützung des Verteidigungskampfes der Ukraine gegen den russischen Aggressor liegt, ist unstrittig. Wiederum stehen hier die Neutralität im aktuellen Kontext der internationalen Politik und ihre ethische Dimension auf dem Prüfstand. Das gilt auch für die Frage des Waffentransits in Richtung Ukraine. Hier wurden die neutralitätsrechtlichen Begrenzungen durch einen von Österreich mitgetragenen GASP-Beschluss beseitigt.⁴⁸

Die Frage der Beistandspflicht und der Irischen Klausel

Gemäß Artikel 42 Absatz 7 des am 1.12.2009 in Kraft getretenen Vertrags von Lissabon besteht für Österreich im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates (der EU) eine Beistandsverpflichtung. Der zweite Satz dieses Artikels, der als »Irische Klausel« bekannt ist, stellt klar, dass die Beistandsverpflichtung den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt lässt. Zum Zeitpunkt der Verhandlungen über den Lissabon Vertrag wollten die damals neutralen Mitgliedstaaten mit der irischen Klausel sicherstellen, dass der im Falle eines bewaffneten Angriffs geschuldete wechselseitige Beistand ihren neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen nicht entgegenstehen darf. Nach den jüngsten NATO-Erweiterungen gilt sie nur noch für Irland, Österreich und Malta. Zypern ist ein Sonderfall, denn seine Nichtmitgliedschaft in der NATO ist dem Konflikt mit der Türkei geschuldet und keine selbstgewählte Entscheidung für Neutralität.

Die Tragweite der für die neutralen Mitgliedstaaten vereinbarten Ausnahme von der Beistandspflicht war von Beginn an Gegenstand hitziger Diskussionen. Nach dem rus-

sischen Angriff auf die Ukraine stellt sich diese Frage in aller Schärfe neu: Wie würde sich Österreich verhalten, wenn ein Mitgliedstaat der EU Opfer eines militärischen Angriffs durch Russland werden sollte? Wäre es in einem solchen Falle vertretbar, das Schlupfloch der irischen Klausel zu nutzen und sich mit neutralitätsrechtlichen Argumenten der Beistandspflicht gegenüber dem Opfer einer militärischen Aggression zu entziehen? Oder wäre es politisch und, wenngleich mit Abstrichen, auch (EU-)rechtlich (aufgrund der allgemein geschuldeten Solidarität) geboten, nicht nur humanitär, sondern auch durch Waffenlieferungen oder die Entsendung des Bundesheeres, zur Hilfe zu kommen? Anders, und durchaus bewusst-suggestiv gefragt: Würde Österreich den oft formulierten Vorwurf des »Trittbrettfahrens« bestätigen oder den größtmöglichen und sinnvollen Beitrag leisten?

Fazit

Wir haben den (freilich subjektiven) Eindruck, dass Debatten zur österreichischen Neutralität an gewissen Vereinfachungen leiden. Daher wollen wir einmal mehr betonen, bei ihrer ethischen Beurteilung scharf zwischen Politik und Recht zu unterscheiden: Weil etwas neutralitätsrechtlich getan werden darf, folgt daraus nicht automatisch, dass es auch getan werden soll. In die andere Richtung gedacht können neutralitätswidrige Handlungen nicht nur legitim, sondern sogar geboten erscheinen.

Ebenso wollen wir festhalten, dass die immerwährende Neutralität von Anfang an kein Selbstzweck und auch keine leere Worthülse sein sollte. 1955 waren die Erfahrungen mit opportunistischem »Neutralismus« im Angesicht der nationalsozialistischen Eroberungskriege noch zu frisch, um eine derartige Auslegung nahezulegen. Vielmehr war der österreichischen Außenpolitik schon früh daran gelegen, die Neutralität ethisch zu begründen, sie also nicht nur als (offiziell freiwillige) Selbstbeschränkung zu verstehen, sondern auch und umso mehr als Grundvoraussetzung einer konstruktiven und pazifistischen Außenpolitik. Während des Kalten Krieges und auch danach hat sich Österreich den Ruf erarbeitet, humanitären Grundsätzen verpflichtet zu sein. Das Engagement für den internationalen Schutz der Menschenrechte, die Einhaltung des humanitären Völkerrechts, die Rüstungsbeschränkungen im Rahmen der Vereinten Nationen oder die Stärkung der Rechtsstaatlichkeit verdient in diesem Zusammenhang besondere Erwähnung.

Die aktuellen politischen Entwicklungen – sei es in der Ukraine oder im Nahen Osten – stellen diese Ansprüche auf eine harte Probe. Für sich genommen bringen das symbolhafte Anbieten von Räumlichkeiten für Verhandlungen oder auch humanitäre und sonstige neutralitätskompatible Unterstützungsleistungen den Opfern massiver Angriffe nicht viel. Der Angegriffene muss sich selbst oder zumindest durch die Hilfe anderer, nicht-neutraler Staaten ausreichend verteidigen können. Provokant ausgedrückt: Mit Gesprächen, Zelten, Nahrung und Medikamenten wird man gegen Panzer, Drohnen und Raketen nicht überleben. Neutrale haben eine besondere Verantwortung, die mit ihrem Status einhergehende Zurückhaltung durch umso mehr echtes, mit entsprechenden Kosten und Ressourcen einhergehendes ziviles und diplomatisches Engagement aufzuwiegen. Ob das in Österreich der Fall ist, sei dahingestellt.

Vor diesem Hintergrund haben wir uns darauf beschränkt, die Aufmerksamkeit auf das Spannungsverhältnis von Ethik und Neutralität zu lenken. Es wurde in der völkerrechtlichen und politischen Literatur bisher eher nachlässig behandelt, am eindringlichsten war die erwähnte Episode zur Geschichte der Satzung der VN. Damit bleibt zu hoffen, dass sich sowohl Theorie als auch Praxis vertieft mit diesem sensiblen Thema auseinandersetzen. Wenn wir einen Impuls dazu geben konnten, hat unser Beitrag seine Zielsetzung erreicht. Eines steht gewiss fest: Ausweichen wird man der Fragestellung nicht können.

Anmerkungen

- 1 Lassa Oppenheim, *International Law*. Vol. I. Peace (London: Longmans, Green and Co., 1912), 148.
- 2 Oppenheim, *International Law*. Vol. I. Peace, 151–153.
- 3 Aus diesem Grund ist die Schweiz erst 1963 und damit als letztes demokratisches Land Europas dem Europarat beigetreten, siehe Helmut Kaja, »Neutralität und europäische Integration« *Archiv des Völkerrechts* 11, Nr. 1 (1963): 35–70, 43f.
- 4 Kaja, »Neutralität und europäische Integration«, 47.
- 5 Kaja, »Neutralität und europäische Integration«, 47.
- 6 Kaja, »Neutralität und europäische Integration«, 48.
- 7 Konrad Ginther, »Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz«, *Juristische Blätter* 87, Nr. 11/12 (1965): 302–313; Rudolf L. Bindschedler, »Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik«, *Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik* 16, Nr. 2 (1976): 339–354.
- 8 Ein besonders eindringliches Beispiel dafür ist John Mearsheimer: »[R]ealists tend not to distinguish between good and bad states, but instead discriminate between states largely on the basis of their relative power capabilities«. John J. Mearsheimer, *The Tragedy of Great Power Politics* (New York, NY: W. W. Norton & Company, 2001), 24.
- 9 Siehe allgemein dazu Joseph S. Nye Jr., *Do Morals Matter? Presidents and Foreign Policy from FDR to Trump* (Oxford: Oxford University Press, 2020).
- 10 Bindschedler, »Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik.«
- 11 Joachim von Elbe, »The Evolution of the Concept of the Just War in International Law«, *The American Journal of International Law* 33, Nr. 4 (1939): 665–688.
- 12 Hans J. Morgenthau, »The Problem of Neutrality«, *University of Kansas City Law Review* 7, Nr. 2 (1938): 109–128, 110.
- 13 August Wilhelm Heffter, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart* (Berlin: Verlag von E. H. Schröder, 1867), 207.
- 14 Heffter, *Das europäische Völkerrecht der Gegenwart*, 213.
- 15 »As States are Sovereign, and as consequently no central authority can exist above them able to enforce compliance with its demands, war cannot always be avoided. International Law recognises this fact [...]« Lassa Oppenheim, *International Law*, Vol. II (London: Longmans, Green, and Co., 1905), 55f.
- 16 Präambel zum Abkommen betreffend die Gesetze und Gebräuche des Landkriegs vom 18. Oktober 1907.

- 17 Agatha Verdebout, *Rewriting Histories of the Use of Force. The Narrative of ›Indifference‹* (Cambridge: Cambridge University Press, 2021).
- 18 Verdebout, *Rewriting Histories of the Use of Force*, 72–76.
- 19 Bundeskanzleramt Österreich, »Österreichische Sicherheitsstrategie,« 2024, 8, https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:941a3cb3-7320-4c31-a4d2-3307f57faad3/sicherheitsstrategie_oesterreich_2024.pdf.
- 20 Zu den dahingehenden Vorwürfen gegenüber der Schweiz oder Argentinien siehe J. R., »Switzerland's War-Time and Post-War Policy: Problems of an Encircled Neutral,« *Bulletin of International News* 22, Nr. 8 (1945): 343–349; Carlos Winograd, »The Economics of Neutral Countries during World War II. Argentine Perspectives,« *Université D'Evry*, https://www.univ-evry.fr/fileadmin/mediatheque/ueve-institutionnel/03_Recherche/laboratoires/Epee/wp/09-13.pdf.
- 21 Bruno Simma, Hg., *The Charter of the United Nations: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 1995), 129.
- 22 Hans Kelsen, *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of Its Fundamental Problems* (London: Stevens & Sons Limited, 1951), 110.
- 23 Kelsen, *The Law of the United Nations*, 108.
- 24 Alfred Verdross, *Die immerwährende Neutralität Österreichs* (Wien: Verlag für Geschichte und Politik, 1977), 57.
- 25 Karl Zemanek, »Dauernd neutrale Staaten in den Vereinten Nationen,« *Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik* 18, Nr. 4 (1978): 265–274.
- 26 Franz Cede und Christian Prosl, *Anspruch und Wirklichkeit: Österreichs Außenpolitik seit 1945* (Innsbruck: StudienVerlag, 2015), 29–31.
- 27 Siehe dazu z. B. Herbert Krejci et al., Hg., *Neutralität: Mythos und Wirklichkeit* (Wien: Signum Verlag, 1992); Franz Cede, »Staatsvertrag und Neutralität aus heutiger Sicht,« in *Die Gunst des Augenblicks: Neuere Forschungen zu Staatsvertrag und Neutralität*, hg. von Manfred Rauchensteiner und Robert Kriechbaumer (Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 2005), 519–535; Franz Cede und Christian Prosl, »Österreichs Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand,« *AIES Kommentar* 5/2023, <https://www.aies.at/publikationen/2023/aies-kommentar-05.php>.
- 28 Einer Umfrage des Pragmaticus vom Oktober 2024 zufolge antworteten 31 % mit »Eher nein« und 20 % mit »Nein, auf keinen Fall« auf die Frage, ob die Neutralität Österreich im Ernstfall vor einem Angriff eines anderen Landes schützen würde, siehe »Umfrage: Beschützen uns die USA?« *Der Pragmaticus*, 4. Okt. 2024, <https://www.derpragmaticus.com/r/umfrage-zur-verteidigung-europas>.
- 29 Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, »Rule of Law,« [ohne Datum], <https://www.bmeia.gv.at/themen/oesterreich-und-die-vereinten-nationen/rule-of-law>.
- 30 Ralph Janik, »Kein Friedensnobelpreis für Österreich,« *Falter*, 19. Oktober 2020, <https://www.falter.at/think-tank/20201019/kein-friedensnobelpreis-fuer-oestereich>.
- 31 Franz Cede, »Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union,« *Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung* (1995): 142.

- 32 International Commission on Intervention and State Sovereignty, »The Responsibility to Protect – Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty«, Dezember 2001, <https://idl-bnc-idrc.dspacedirect.org/server/api/core/bitstreams/7321d402-4733-4e62-98f2-8fbed4db04c1/content>.
- 33 Das Truppenaufenthaltsgesetz aus dem Jahr 2001 erlaubt den Aufenthalt und das Überqueren von Truppen »zur Teilnahme an sonstigen Friedensoperationen im Rahmen einer internationalen Organisation [wie etwa der NATO] entsprechend den Grundsätzen der Satzung der Vereinten Nationen, wie etwa an Maßnahmen zur Abwendung einer humanitären Katastrophe oder zur Unterbindung schwerer und systematischer Menschenrechtsverletzungen« (§ 2 Abs 1 Z 4). Siehe auch Michael Schilchegger, »Die österreichische Neutralität nach Lissabon«, Zeitschrift für Öffentliches Recht 66 (2011): 5–24.
- 34 Zu Zypern siehe Apostolos Kouroupakis, »From non-aligned neutrality to pro-Western alignment«, KNEWS, 19. Jänner 2025, <https://knews.kathimerini.com.cy/en/news/from-non-aligned-neutrality-to-pro-western-alignment>.
- 35 Fedlex (2022), »Zusatzbericht zum Sicherheitspolitischen Bericht 2021 über die Folgen des Krieges in der Ukraine«, Bericht des Bundesrates, 7. September 2022, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/2022/2357/de>; zitiert und – mit Bezug auf Österreich – diskutiert von Thomas Mayr-Harting, »Europa nach dem 24. Februar 2022 – Konsequenzen für Österreichs Sicherheit«, AIES Kommentar 4/2022, <https://www.aies.at/publikationen/2022/aies-kommentar-04.php>.
- 36 Franz Cede, »Sicherheitspolitische Standortbestimmung Österreichs 2022«, AIES Kommentar 2/2022, <https://www.aies.at/publikationen/2022/aies-kommentar-02.php>; Gerhard Jandl, »Neutralität – wozu?« AIES Kommentar 3/2022, <https://www.aies.at/publikationen/2022/aies-kommentar-03.php>; Mayr-Harting, »Europa nach dem 24. Februar 2022.«
- 37 Joseph S. Nye Jr., »What is Moral Foreign Policy?« Texas National Security Review 3, Nr. 1 (2019): 96–108.
- 38 Nye, »What is Moral Foreign Policy?«, 15.
- 39 Rat der Europäischen Union, »Beschluss (GASP) 2022/338 über eine Unterstützungsmaßnahme im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität für die Bereitstellung militärischer Ausrüstung und Plattformen, die dazu konzipiert sind, tödliche Gewalt anzuwenden, für die ukrainischen Streitkräfte«, 28. Februar 2022, 2022 L 60/1, Zugriff am 1. November 2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0338>; Rat der Europäischen Union, »Beschluss (GASP) 2022/339 über eine Unterstützungsmaßnahme im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität zur Unterstützung der ukrainischen Streitkräfte«, 28. Februar 2022, ABL 2022 L 61/1, Zugriff am 1. November 2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0339>.
- 40 »Nehammer: »Militärisch neutral, aber solidarisch mit der Ukraine«, Der Standard, 24. Februar 2022, <https://www.derstandard.at/story/2000133626447/nehammer-militaerisch-neutral-aber-solidarisch-mit-der-ukraine>.
- 41 Ralph Janik, »Neutralität und Selbstverteidigung«, juridikum 1 (2023): 48–53.
- 42 Bundeskanzleramt Österreich, »Österreichische Sicherheitsstrategie«, 8.

- 43 Alexander Purger, »Bundesheer kann gut Minen räumen, aber nicht im Krieg,« Salzburger Nachrichten, 25. Mai 2023, <https://www.sn.at/politik/innenpolitik/bundesheer-kann-gut-minen-raeumen-aber-nicht-im-krieg-139269577>.
- 44 Zu dieser Diskussion siehe »Entminungshilfe Für Ukraine: Kontroverse nach Kritik von Van Der Bellen,« ORF, 18. Mai 2023, <https://orf.at/stories/3317196/>.
- 45 Anna Giulia Fink, Thomas Mayer, Sandra Schieder, »Entminungsdebatte entwickelt sich zu Minenfeld der Regierung,« Der Standard, 25. Mai 2023, <https://www.derstandard.at/story/300000021261/entminungsdebatte-entwickelt-sich-zu-minenfeld-der-regierung>.
- 46 Franz Cede, »Auslaufmodell Neutralität?« Wiener Zeitung, 24. Mai 2022, <https://www.wienerzeitung.at/h/auslaufmodell-neutralitat>.
- 47 Stefan Oeter, Neutralität und Waffenhandel (Berlin, et al.: Springer-Verlag, 1992).
- 48 Rat der Europäischen Union, »Beschluss (GASP) 2022/338.«

Politische Praxis der Neutralität

Genese, historischer Wandel und aktuelle Fragen der Neutralität Österreichs

Wolfgang Mueller

Einleitung

Der nicht provozierte Überfall Russlands auf die Ukraine und der folgende blutige Zerstörungskrieg auf der »Türschwelle« Europas¹ haben nicht nur zehntausende Menschenleben vernichtet, sondern noch viel mehr Menschen physisch und psychisch schwer traumatisiert und Schäden in der Höhe hunderter Milliarden Euro hervorgerufen. Dieser Krieg droht – vor allem im Fall eines Sieges Russlands – sicherheitspolitische Konsequenzen weit über die Grenzen der Ukraine hinaus zu zeitigen. Diese Konsequenzen betreffen nicht nur Europa, das vermutlich mit einer Flüchtlingswelle enormen Ausmaßes, aber auch mit deutlich verstärkten politischen, aber möglicherweise auch militärischen aggressiven Akten von Seiten Russlands konfrontiert wäre. Ein Sieg des Aggressors in einem offenkundigen Eroberungskrieg an der unmittelbaren Grenze zum Bündnisgebiet der Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) würde nicht nur das globale Ansehen des gesamten Westens und daher seine Fähigkeit zur Durchsetzung eigener Interessen erschüttern, sondern auch die auf Staatensouveränität, territorialer Integrität und Gewaltverbot fußende internationale Ordnung. Letzteres ließe verheerende Folgen für die globale Sicherheit insgesamt erwarten.²

Während die bisher de-facto neutralen Staaten Schweden und Finnland in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg ihre traditionell bündnisfreie Politik aufgegeben und im Einklang mit der öffentlichen Meinung und auf Basis breiter Parlamentsmehrheiten der NATO beigetreten sind, dümpelt die Diskussion über eine Aufgabe der gesetzlich bzw. völkerrechtlich verankerten permanenten Neutralität in Österreich und der Schweiz eher undynamisch dahin. Dass sich in Österreich keine der drei größten Parteien für ein Hinterfragen der Neutralität ausgesprochen hat und der damalige Bundeskanzler Karl Nehammer sich im März 2022 sogar explizit dagegen, mag mit deren hoher Popularität in der Bevölkerung und der relativen Schwäche der in den letzten 30 Jahren am ehesten zu einer kritischen Diskussion über die Neutralität bereiten Österreichischen Volkspartei zu erklären sein.

Eine Umfrage in der Schweiz und Österreich im Mai 2022 zeigte, dass Mehrheiten von jeweils 71 % die nationale Sicherheit durch die Neutralität am besten gewahrt betrachteten.³ Signifikante Unterschiede ergaben sich vor allem in dreierlei Hinsicht: So sahen in Österreich 78 % (Schweiz: 52 %) ihr Land als unzureichend gegen äußere Aggression gerüstet. In Österreich befürworteten daher 49 % eine Steigerung der Verteidigungsausgaben. In der Schweiz lehnten dies – vor dem Hintergrund deutlich höherer Wehrbudgets – 45 % ab. Widersprüchlich erscheint, dass in Österreich ungeachtet der subjektiv und objektiv schlechteren Sicherheitslage des Landes 29 % höhere Investitionen in die eigene Verteidigung und eine Mehrheit von 44 % eine engere Zusammenarbeit mit der NATO ablehnten, wohingegen in der Schweiz trotz der deutlich besseren Lage 49 % für eine Vertiefung der Zusammenarbeit mit der NATO plädierten. Dieser Befund deutet im Fall Österreichs auf eine stärker gegen das westliche Bündnis gerichtete Stimmungslage hin.

Die Popularität der Neutralität in Österreich, als Langzeitphänomen seit Jahrzehnten nachweisbar, ist nach Jahren des russischen Zerstörungskrieges vor Österreichs Haustüre ungebrochen. In einer Umfrage des Innsbrucker Foreign Policy Labs im Jahr 2024 stimmten 26,87 % voll und ganz und weitere 29,91 % (gesamt 56,78 %) der Aussage zu, dass »die gegenwärtige Form der Neutralität« ihres Landes bewahrt werden solle; 79,44 % der Bevölkerung betrachteten sie als Teil von Österreichs Identität und 33,09 % forderten die »Rückkehr« zu einer umfassenderen Form der Neutralität (siehe hierzu im Detail den Beitrag von Anna Saischek und Anna Stock in diesem Band).⁴

Obschon der Hinweis auf die »gegenwärtige Form« der Neutralität eine differenzierte Information über die Mitwirkung Österreichs an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der Europäischen Union voraussetzt, ist die – immer wieder mit der Neutralität in Zusammenhang gebrachte – Asymmetrie im sicherheitspolitischen Solidaritätsdenken der Österreicher:innen frappierend: Während 84,72 % der Österreicher:innen von anderen EU-Mitgliedstaaten erwarteten, Österreich auch »militärisch zu unterstützen«, wenn dieses »militärisch angegriffen« wird, fanden umgekehrt nur 19,68 %, dass Österreich einem militärisch angegriffenen anderen EU-Mitgliedstaat »mit kämpfenden Truppen« beistehen solle; 39,45 % meinten, das solle »mit unterstützenden Truppen« (etwa ABC-Abwehr-Truppen oder Pionieren) geschehen. 57,40 % bzw. 68,70 % gaben an, Österreich solle sich »auf die Neutralität berufen« und nur »minimale« bzw. »humanitäre« Hilfe leisten.⁵

Ein derart asymmetrisches Solidaritätsverständnis lässt auf entweder massive Defizite in der politischen Bildung der Österreicher:innen oder aber ideologisch determinierte Vorurteile schließen. Diese Erwartungen einseitiger Solidarität zugunsten Österreichs bei gleichzeitiger österreichischer »Neutralität« gegenüber anderen haben wiederholt den Vorwurf einer »Trittbrettfahrermentalität« laut werden lassen. Ungeachtet der dahinterliegenden fragwürdigen Ethik, liegt jedenfalls auf der Hand, dass die Erwartungen unrealistisch sind – so unrealistisch wie die bei Meinungsumfragen in Zusammenhang mit der Neutralität Österreichs traditionell artikulierten, übersteigerten Einschätzungen über die Bedeutung neutraler Staaten als Vermittler in internationalen Konflikten, ihren Beitrag zur Friedenssicherung und Ähnliches mehr (siehe hierzu den Beitrag von Sarah Knoll und Elisabeth Röhrlich in diesem Band).

Die meisten dieser Einschätzungen, die wohl zumindest zum Teil auf jahrzehntelange politische und mediale Kommunikation zurückzuführen sind, widersprechen nicht nur der Meinung befragter Expert:innen mit Blick auf Gegenwart und Zukunft der Neutralität⁶, sondern halten auch vor der historischen Realität nicht stand. Es ist unbestreitbar, dass Schweden nach 1812, die Schweiz nach 1815, Österreich und Finnland nach 1945 nicht mehr Ziele offener ausländischer Aggression wurden. Dies mit der Neutralität der genannten Staaten zu begründen, erscheint allerdings angesichts der tristen Bilanz anderer Neutraler und des Umstandes, dass deren Neutralität weder einen Beitrag zur Aufrechterhaltung des Friedens zu leisten, noch die betroffenen Neutralen vor äußerer Aggression zu schützen vermochte, haltlos.

Während das neutrale Belgien im Ersten und Zweiten Weltkrieg, die Niederlande, Luxemburg, Dänemark und Norwegen (allesamt neutral) im Zweiten Weltkrieg vom Deutschen Reich und das neutrale Monaco von Italien besetzt wurden, okkupierte und annektierte die Sowjetunion die – von ihr selbst zuvor in Nichtangriffspakten anerkannten – neutralen baltischen Staaten Estland, Lettland und Litauen, Teile des neutralen Rumäniens und zwang das neutrale Finnland im Winterkrieg zu Gebietsabtretungen. 1956 bewahrte die spontane Ausrufung eines neutralen Status durch die ungarische Regierung ihr Land nicht vor der entscheidenden sowjetischen Invasion und 2014 schützte der seit mehreren Jahren durch das ukrainische Parlament, die *Verhovna Rada*, gesetzlich verankerte neutrale Status der Ukraine nicht vor der völkerrechtswidrigen russischen Besetzung und Annexion der Krim und der russischen Aggression im Donbass.

Wie aber verhielt es sich mit dem neutralen Österreich? Welche Wurzeln hat seine Neutralität, welcher Entwicklung und welchem Wandel unterlag ihre Interpretation und welche Erfolge sind ihr zuzurechnen? Der vorliegende Beitrag behandelt die genannten Fragen in chronologischer Reihenfolge.

Die Genese der Neutralität Österreichs

Als der Zweite Weltkrieg endete, befand sich das internationale Ansehen der Neutralität auf einem Tiefpunkt: Einerseits hatte sich die Neutralität zahlreicher Staaten in Europa als unzureichend für die Aufrechterhaltung des allgemeinen Friedens oder auch nur der eigenen Souveränität und territorialen Integrität erwiesen. Andererseits waren jene Staaten, die aus verschiedenen Gründen von der Aggression seitens Deutschlands, Italiens und der Sowjetunion verschont geblieben waren, bzw. ihre Neutralität gewahrt hatten wie Irland, Portugal, Schweden, die Schweiz und Türkei, der Kritik von Mitgliedern der Allianz der Vereinten Nationen an dieser Haltung ausgesetzt. Insbesondere Schweden und die Schweiz wurden – nicht zu Unrecht, obschon oft in einseitiger Weise – kritisiert, das Deutsche Reich begünstigt zu haben. Resultate dieser Kritik waren einerseits die – nicht verwirklichte – Forderung von Gründungsmitgliedern der Organisation der Vereinten Nationen (eng.: United Nations Organization, UNO), Neutrale von der UNO-Mitgliedschaft auszuschließen, andererseits der in der UNO-Charta festgeschriebene Artikel 103 über den Vorrang der aus der Satzung ergehenden Verpflichtungen.⁷

Als wenig später infolge der sowjetischen Expansion und Aufrüstung die Dynamik zugunsten der Gründung westlicher Verteidigungsbündnisse fortschritt, nahmen bis-

herige Langzeitneutrale wie Belgien, Dänemark, die Niederlande und Norwegen an der Gründung der NATO teil, wohingegen die Schweiz und Schweden neutral blieben. Neben der traditionellen Allianzfreiheit war es nach dem Scheitern der Nordischen Verteidigungsgemeinschaft vor allem die Furcht vor einer Sowjetisierung Finnlands, die Schweden und Finnland veranlasste, auf den NATO-Beitritt zu verzichten bzw. die sowjetische Anerkennung für die Neutralität zu suchen. Finnland, das im sowjetischen Angriffskrieg und im finnischen Fortsetzungskrieg zwar starken Widerstand geleistet, zuletzt aber Niederlagen erlitten hatte, errang im Freundschafts- und Beistandsvertrag von 1948 mit der Sowjetunion deren Anerkennung für sein Streben, »abseits der Konflikte der Großmächte zu bleiben«⁸.

Beide Faktoren, innerstaatliche Tendenzen und sowjetischer Druck, sind auch die Quellen von Österreichs Neutralität. Erstere hatten sich zwar seit dem vom letzten k.k. Ministerpräsidenten Heinrich Lammasch 1919 gemachten Vorschlag einer Neutralität Österreichs aufgrund von dessen empfundener Sonderbeziehung zum Deutschen Reich, aber auch aufgrund des Desinteresses der Großmächte in der Zwischenkriegszeit nicht durchgesetzt. Aber bereits in den ersten Regierungserklärungen der Zweiten Republik war – nicht zuletzt aus politischer Vernunft und der Absicht, keine der vier Besatzungs- und Kontrollmächte zu brüskieren – davon die Rede, sich nach keiner Seite binden zu wollen.⁹ Die Notwendigkeit, die Zustimmung aller vier Großmächte zu einem Staatsvertrag über das Ende der vierteiligen Besatzung und die Wiederherstellung der vollen Souveränität zu erlangen, blieb trotz der eindeutigen und offen deklarierten Zugehörigkeit Österreichs zum politischen Westen auch erhalten, als sich die Spaltung der Welt im Kalten Krieg immer deutlicher bemerkbar machte. Auch die Bevölkerung sprach sich in zeitgenössischen Umfragen mit großer Mehrheit gegen ein bilaterales oder multilaterales Bündnis mit einer befreundeten Großmacht (auch mit den USA) aus. Als Staatssekretär Ferdinand Graf 1949 die Schweiz für ihre Nichtteilnahme am westlichen Militärbündnis kritisierte und Österreichs Teilnahme daran nach Erlangung der vollen Souveränität als Selbstverständlichkeit darstellte, vertrat er somit eine Minderheitsmeinung. Insbesondere das Modell der von einem Armenhaus Europas, Rekrutierungsgebiet für Söldner und Durchzugsgebiet fremder Truppen zu Wohlstand und Sicherheit gelangten Schweiz wurde Bundeskanzler Julius Raab durch seinen dort ansässigen Bruder nähergebracht.

Verkompliziert wurde die Frage allerdings durch den Umstand, dass seit der Gründung der NATO und vor allem seit dem Stapellauf des Projekts einer (West-)Europäischen Verteidigungsgemeinschaft der Kreml die Propagierung von Neutralität im Westen als Instrument zur Untergrabung westlicher kollektiver Verteidigungsanstrengungen erkannt hatte, durch westeuropäische Kommunistische Parteien verbreiten ließ und Anreize zur Neutralisierung westlicher Staaten schuf, wie etwa das – laut heutigem Forschungsstand nicht ernst gemeinte – Angebot einer deutschen Wiedervereinigung um den Preis der Neutralität.¹⁰ Auf dem Höhepunkt des frühen Kalten Krieges trugen die sowjetischen Aktivitäten zur Propagierung von Neutralität aber eher zu deren Diskreditierung bei.

Die erste internationale Entspannungsphase nach dem Tod Josef Stalins 1953 ermöglichte allerdings eine Annäherung. Bereits im Vorjahr hatte die Sowjetunion österreichische Diplomaten über die Möglichkeit eines Bündnisverzichts ausgehört, und nach der Amtsübernahme Raabs wiederholten österreichische Politiker die Bereitschaft

ihres Landes, auch eine entsprechende Erklärung abzugeben.¹¹ Die USA, die gegenüber der UdSSR den Druck zugunsten eines Vertragsabschlusses erhöht hatten, stimmten im Zuge der Berliner Außenministerkonferenz 1954 der sowjetischen Forderung nach einer Neutralität Österreichs zu – allerdings nur, wenn diese dem österreichischen Wunsch entspreche und nicht durch einen Vertrag völkerrechtlich auferlegt werde. Dies entsprach auch der schließlich 1955 gewählten Konstruktion von zwei formal separaten Rechtsakten: Im ersten stimmte die UdSSR mit den drei Westmächten dem Staatsvertrag vom 15. Mai zu; im zweiten verabschiedete Österreich nach Wiederherstellung seiner vollen Souveränität am 26. Oktober das Verfassungsgesetz über die Neutralität, konkret einen Bündnis- und Stützpunktverzicht. Verbunden sind die beiden Rechtsakte durch die im Moskauer Memorandum vom 15. April niedergeschriebenen Verwendungszusagen der Regierungsdelegationen der Sowjetunion und Österreichs, einerseits der Unterzeichnung des Staatsvertrages zuzustimmen und andererseits eine österreichische Neutralitätserklärung auf den Weg zu bringen. Das dabei erwähnte »Muster der Schweiz« sollte sicherstellen, dass die Neutralität Österreichs keine ideologische sei und die Zugehörigkeit zum politischen Westen nicht in Frage stelle.

Die Entwicklung der österreichischen Neutralitätsinterpretation im Kalten Krieg

Die sowjetische Zustimmung zum Abzug aus Österreich um den Preis von dessen Neutralität ist oft als defensive Maßnahme interpretiert worden. Tatsächlich stellte der Rückzug sowjetischer Truppen aus Ostösterreich einen sehr seltenen und daher bemerkenswerten Fall dar. Er hatte aber auch zwei offensive Aspekte: Unter Hinweis auf das Beispiel Österreich und die freundschaftliche Haltung der UdSSR gegenüber den Neutralen sollte erstens die Neutralität für möglichst viele westliche Staaten attraktiv gemacht und sollten westliche Bündnisse damit untergraben werden. Die neue sowjetische Führung unter Nikita Chruschtschow forderte in den folgenden Jahren unter anderem Dänemark, Norwegen, Westdeutschland, Italien und Japan dazu auf, dem österreichischen Modell zu folgen, was nicht zuletzt das Ende der NATO bedeutet hätte.

Zweitens propagierte die UdSSR im Westen nicht nur ein sehr positives Bild von Neutralität, um damit deren Verbreitung zu fördern, sondern auch ihr eigenes Verständnis von Neutralitätspflichten, um damit die Neutralen für die sowjetische Politik besser nutzbar zu machen. Die sowjetischen Beiträge zur Neutralitätstheorie umfassten unter den Neutralitätspflichten etwa eine Äquidistanz zwischen Ost und West, die Anerkennung von und freundschaftliche Beziehungen zu allen Staaten (was etwa in Bezug auf die Volksrepublik China und die Deutsche Demokratische Republik in den 1950er- und 1960er-Jahren nicht durchwegs der Fall war), die Nichtteilnahme an Sanktionen oder Embargos gegen die Sowjetunion, den »aktiven« Einsatz für die »friedliche Koexistenz« (was auf die Unterstützung sowjetischer Initiativen hinauslief) und den »Kampf« gegen westliche »Blöcke« wie etwa die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG). Ferner wurde erwartet, dass Neutrale eine möglichst schwache eigene Armee haben sollten. Den Wünschen der UdSSR entsprechendes Verhalten der Neutralen wurde als »im Einklang mit der Neutralität stehend« bezeichnet und gelobt, unerwünschtes Verhalten hingegen

als »im Widerspruch zur Neutralität stehend« kritisiert – etwa kritische Berichterstattung oder Stellungnahmen über die sowjetische Niederschlagung des Ungarnaufstandes 1956, die sowjetisch geführte Invasion in der Tschechoslowakei 1968 oder Menschenrechtsverletzungen im Ostblock, Proteste gegen sowjetisches Eindringen in neutrales Gebiet, Bemühungen zur Assoziierung mit der EWG oder zur Stärkung der eigenen Verteidigung wie Schweizer und schwedische Initiativen zum Erwerb von Atomwaffen.¹²

Neben dieser beständigen Kommunikation sowjetischer Wünsche und Kritik stellten die Konflikte infolge sowjetischer Militäraktionen in Österreichs Nachbarschaft starke und wohl auch prägende Herausforderungen für die Außenpolitik des permanent neutralen Staates dar. Anlässlich der blutigen sowjetischen Niederschlagung des Ungarnaufstandes 1956 wurden österreichische Aufforderungen zur Einstellung des Blutvergießens ebenso von Moskau übergangen oder durch brüske Gegenangriffe beantwortet wie österreichische Proteste gegen sowjetische Übertritte auf österreichisches Territorium oder gegen fälschliche Anschuldigungen sowjetischer und KPÖ-Medien, wonach der Aufstand vom Westen unter Beteiligung Österreichs orchestriert worden sei.

Während der sowjetisch geführten Invasion in der Tschechoslowakei 1968 wiederholte sich das Handlungsschema samt der sowjetischen Aufforderung, die österreichische Medienberichterstattung über die Ereignisse einzuschränken. Anders als zwölf Jahre zuvor war der Bundeskanzler, nunmehr Josef Klaus, aber nicht mehr bereit, einen öffentlichen Aufruf zur Einstellung des Blutvergießens zu unternehmen oder auch nur das österreichische Bundesheer an die Grenze zu entsenden, das mit einem Respektabstand von 30 Kilometern von der Staatsgrenze postiert wurde.

Im Zuge beider Krisen wurden von Mitgliedern der Bundesregierung Versuche unternommen, den sowjetischen Protesten gegen die österreichische Medienberichterstattung durch Einschränkungen der Meinungsfreiheit Rechnung zu tragen.¹³ Während sowjetische Truppen in beiden Konflikten österreichisches Territorium verletzten, kritisierte die Sowjetunion die von Österreich tolerierten Überflüge US-amerikanischer Flugzeuge etwa im Zuge der vom libanesischen Staatspräsidenten erbetenen unblutigen Militärintervention im Libanon 1958.

Einem weit verbreiteten und von der Sowjetunion durchaus geförderten Mythos zufolge bildete die Neutralität Österreichs auch die Grundlage und einen Vorteil für die Entwicklung des Osthandels mit der Sowjetunion. Tatsächlich baute Bundeskanzler Raab auf derartige Effekte, die sich für die zweite Hälfte der 1950er-Jahre auch messbar einstellten – obschon primär infolge österreichischer Liefer- bzw. Zahlungsverpflichtungen aus dem Staatsvertrag. Doch auch danach wurde von beiden Seiten anlässlich der Unterzeichnung von Handelsverträgen die Neutralität Österreichs als die – auch ökonomischen – Beziehungen begünstigender Faktor hervorgehoben. Die Sowjetunion ihrerseits rechnete wiederum damit, in neutralen Staaten leichter an Produkte zu kommen als in NATO- oder EWG-Mitgliedstaaten und wollte mit Aufträgen, aber später auch Rohstofflieferungen die österreichische Wirtschaft von der Sowjetunion abhängiger machen.¹⁴ Insbesondere Leonid Brežnev konzipierte den sowjetischen Erdgasexport nach Westeuropa mit diesem Hintergedanken.¹⁵ Dennoch ist eine wirtschaftliche Bevorzugung der Neutralen mit Ausnahme Finnlands durch die Sowjetunion nicht erkennbar – Österreich erhielt sowjetisches Erdgas infolge der Vertragsunterzeichnung 1968 etwa gleichzeitig mit den NATO-Mitgliedern Westdeutschland und Italien, und der Anteil

Österreichs am sowjetischen Warenimport blieb nach dem Ende der Erdöllieferungen aus dem Staatsvertrag Anfang der 1960er-Jahre mit unter einem Prozent deutlich hinter jenem der größeren westeuropäischen Volkswirtschaften zurück.¹⁶

Auf österreichischer Seite fand vor diesem Hintergrund ab der Ungarnkrise 1956 eine Ausweitung der Neutralitätsinterpretation statt, die ursprünglich lediglich den Bündnisverzicht und das Stützpunktverbot bei gleichzeitiger ideologischer, politischer, wirtschaftlicher sowie emotionaler Zugehörigkeit zum Westen und kritischer Distanz bis Ablehnung gegenüber der Sowjetunion und dem Kommunismus umfasst hatte. Einen Meilenstein auf diesem Weg stellte die Rezeption und Publikmachung der Schweizer Neutralitätskonzeption durch die Völkerrechtler Alfred Verdross und Stephan Verosta¹⁷ in Österreich dar. Kurz darauf entfernte sich auch Außenminister Kurt Waldheim 1968 von der ursprünglichen österreichischen Position einer rein militärischen Neutralität und betonte deren »Vorwirkungen«. Die weitere Expansion der Neutralitätsinterpretation kritisierten die Juristen Konrad Ginther¹⁸, der ihre Annäherung an die sowjetische Doktrin konstatierte, und Felix Ermacora¹⁹, der argumentierte, dass die Schweizer Vorwirkungslehre auf deutschen Druck sehr umfassend ausgefallen sei und die aus der Neutralität ergehenden Verpflichtungen in Friedenszeiten möglichst einschränkend definiert werden sollten. In Bezug auf die Frage einer Teilnahme Österreichs an der westeuropäischen Integration folgten die Bundesregierungen der Einschätzung der Völkerrechtsexperten Karl Zemanek und Alfred Verdross²⁰, wonach die Neutralität eine Teilnahme an der EWG ausschließe, wie dies ebenfalls von der Sowjetunion behauptet wurde.

Ebenfalls ab Ende der 1960er-Jahre fand in politischen Stellungnahmen die von Außenminister Kurt Waldheim und Bundeskanzler Bruno Kreisky (1970–1983) vertretene Hypothese, eine neutrale Außenpolitik sei die beste Sicherheitspolitik, vermehrte Beachtung. Sie entsprach der von Anbeginn eher stiefmütterlichen Behandlung der österreichischen Landesverteidigung (siehe hierzu die Beiträge von Thomas Nowotny und Ralph Janik in diesem Band), die wiederum mit der sowjetischen Neutralitätsdoktrin übereinstimmte. Entgegen der im Neutralitätsgesetz festgeschriebenen Verpflichtung Österreichs, die Neutralität »mit allen zu Gebote stehenden Mitteln« zu verteidigen, blieb das Bundesheer nach 1955 mit einer Finanzierung von etwa 0,5 bis 1 % des Bruttoinlandsproduktes und einer Mobilisierungsstärke von knapp 2 % der Bevölkerung unzureichend ausgestattet. Die schrittweise Reduktion von Präsenzdienstzeiten aus ideologischen bzw. wahltaktischen Gründen höhle das Milizsystem aus. Pro Kopf und Jahr gab Österreich für seine Verteidigung in den 1960er- und 1970er-Jahren lediglich 15 bis 30 % jener Summen aus, welche die geographisch weniger exponierten Neutralen Schweiz und Schweden aufwandten.²¹ Die faktische Wehrlosigkeit gegenüber sowjetischen Luftraumverletzungen 1968 provozierte zwar Diskussionen über eine Aufrüstung der Luftwaffe. Der Ankauf moderner Flugzeuge scheiterte aber ebenso wie eine Auflockerung des im Staatsvertrag verankerten »Raketenverbotes« an sowjetischem Widerstand und innerösterreichischem Zögern. Die Vernachlässigung der Verteidigungsverpflichtung führte in Österreich und im Westen zum bereits erwähnten, seit Ende des Kalten Krieges offen vorgebrachten Vorwurf, das Land sei ein sicherheitspolitischer »Trittbrettfahrer«, der sich im Ernstfall auf den Schutzschirm der NATO verlasse.

Entschädigung für die neutralitätspolitische Einschränkung des äußeren Handlungsspielraumes suchte Österreich durch »aktive Neutralitätspolitik«, die auf eine Verbesserung der bilateralen Beziehungen zu den »Ostblockstaaten«, auf internationale Entspannung sowie auf die Etablierung Österreichs als Vermittler in internationalen Konflikten abzielte. Letzterem Zweck diene nicht zuletzt das Engagement bei UN-Friedensmissionen.²² Durch seine »aktive Neutralitätspolitik«, aber auch durch seine Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen und im Europarat unterschied sich Österreich bald stark vom Schweizer Vorbild. Die Neutralität erleichterte ferner, Wien im Kalten Krieg als Konferenzplatz für die Abhaltung internationaler Gipfeltreffen (US-Präsident John F. Kennedy/UdSSR-Staatschef Nikita Chruschtschow 1961; US-Präsident Jimmy Carter/UdSSR-Staatschef Leonid Brežnev 1979) und Konferenzen sowie als dritten UNO-Sitz zu positionieren und mit Kurt Waldheim 1971 bis 1982 den Generalsekretär der Organisation zu stellen (siehe hierzu den Beitrag von Sarah Knoll und Elisabeth Röhrlich in diesem Band).

Der Wandel der Neutralitätsinterpretation nach Ende des Kalten Krieges

Das Ende des Kalten Krieges und des Staatskommunismus in Osteuropa sowie der Zerfall des Ostblocks und der Sowjetunion 1989–1991 veränderten die sicherheitspolitischen Rahmenbedingungen gravierend. Die Neutralität wurde aber nicht beendet, sondern gemäß der sogenannten »Avocado-Doktrin«²³ auf ihren harten Kern (Bündnis- und Stützpunktverzicht) reduziert und als mit Zwei-Drittel-Mehrheit vom Nationalrat reversibel betrachtet (siehe dazu die Beiträge von Andreas Müller und Peter Bußjäger in diesem Band). Ferner lockerte Österreich anlässlich des Krieges der von den USA mit UN-Mandat geführten Allianz zur Befreiung Kuwaits von der irakischen Invasion 1991 sein Kriegsmaterialgesetz und gestattet nunmehr den Transport von Kriegsmaterial für Polizeiaktionen der UNO.²⁴ Überflüge ohne UNO-Mandat über österreichisches Territorium anlässlich des Kosovokrieges 1999 wurden mit Protest gehandelt.

Nachdem sich die Debatte über einen Beitritt Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften (EG) ab 1986 auf Druck der ÖVP und der Industrie intensiviert hatte und ein völkerrechtliches Gutachten von Waldemar Hummer und Michael Schweitzer entgegen der bisher vorherrschenden Meinung feststellte, die EG-Mitgliedschaft sei mit der Neutralität vereinbar²⁵, gab die Bundesregierung 1989 ein Beitrittsgesuch mit Neutralitätsvorbehalt ab. Seitens der UdSSR wurde in den folgenden Jahren kein substanzieller Widerstand gegen einen solchen Beitritt mehr geleistet, der schließlich mit 1. Januar 1995 und zwar ohne besonderen Hinweis auf die Neutralität Österreichs vollzogen wurde. Seither ist Österreich ferner Mitglied der auf der Basis der NATO geschaffenen Partnerschaft für den Frieden (eng.: Partnership for Peace, PfP).

Der im Zuge der Ratifikation des Vertrags von Maastricht 1994 als Artikel 23f in die Bundesverfassung eingefügte und später als Artikel 23j modifizierte Passus sieht die Mitwirkung Österreichs an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU vor, womit die Neutralität deutlich – und zwar auf Fälle, in welchen die EU keine gemeinsamen Standpunkte formuliert bzw. keine gemeinsame Politik verfolgt, – reduziert ist. Dies betrifft insbesondere die im Vertrag von Lissabon 2007, Artikel 42 Absatz 7, enthal-

tene Pflicht der EU-Mitgliedstaaten, einander im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaates »alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung« zu leisten. Die auf Wunsch der Neutralen eingefügte »Irische Klausel«, wonach die Beistandspflicht den Charakter der Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten »nicht berührt«, ist in ihrer Weite allerdings unklar.²⁶

In den 1990er-Jahren intensivierte sich auch die innerösterreichische Diskussion, ob die Neutralität noch zeitgemäß sei und nicht einen »Verstoß gegen die internationale Solidarität« darstelle.²⁷ Nach der Enthüllung historischer Kriegspläne des Warschauer Paktes waren sich Sicherheitsexpert:innen und Politiker:innen der meisten Parteien einig, dass die Neutralität im Kriegsfall von diesem vermutlich nicht beachtet worden wäre. Während vor allem Sicherheitsexpert:innen und Konservative sie nach Ende der Blockkonfrontation als obsolet betrachteten und im Sinne europäischer Solidarität für einen Beitritt zur Westeuropäischen Union (WEU)²⁸ und NATO plädierten (so auch die ÖVP-Leitung 1997), den Juristen als mit der Kernneutralität vereinbar bezeichneten²⁹, beharrte die ursprünglich neutralitätskritische Sozialdemokratische Partei (SPÖ) auf einer Bewahrung³⁰. Der geplante Optionenbericht der großen Koalition aus SPÖ und ÖVP (1986–1999) blieb daher unvollendet. Das gemeinsame Bekenntnis zur solidarischen Teilnahme an der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) der EU war davon nicht betroffen, der Konnex zwischen ESVP/GSVP und NATO wurde aber ignoriert.

Die von der ÖVP-FPÖ Koalition 2001 beschlossene österreichische Sicherheitsdoktrin bezeichnete das Land nicht als neutral, sondern als bündnisfrei; das Verfassungsgesetz über die Neutralität könne von Österreich geändert werden.³¹ Die FPÖ verfolgte in der Frage einen Zickzackkurs: 1996 bezeichnete sie die Neutralität als »keinen Garanten für Sicherheit« und »de facto nicht mehr existent« und forderte bis 2001 einen NATO-Beitritt³², um sich später als Bewahrerin einer Art von Neutralität zu präsentieren, die, wenn nicht im Widerspruch, so doch in Distanz zu Artikel 23j der Verfassung steht und sich als – zunehmend russlandfreundlich ausgelegter und ansonsten eher isolationistischer – Neutralismus unter Infragestellung der Zugehörigkeit zu und Mitwirkung an Institutionen, Grundprinzipien und gemeinsamen Maßnahmen der EU charakterisieren lässt.

Nach den Phasen der Konsolidierung, Expansion und Reduktion der österreichischen Neutralität ortet Senn eine ab etwa der Bundespräsidentchaftswahl 2004 eingetretene Stagnation der Neutralitätsdebatte³³, Luif sogar eine »Wiedergeburt der Neutralität«³⁴. Zur Neutralität bekennen sich die Grundsatzprogramme der Grünen 2001, der FPÖ 2011 und der SPÖ 2018. Das Grundsatzprogramm der ÖVP 2015 nennt die Neutralität nicht, sondern stattdessen die »Weiterentwicklung hin zu einer Verteidigungsunion mit dem langfristigen Ziel einer gemeinsamen europäischen Armee«³⁵; ähnlich jenes der NEOS aus 2019. Das Programm der Koalitionsregierung aus ÖVP und Grünen für 2020–2024 gibt an, dass mit einer »[aktiven] Neutralitätspolitik ein eigenständiger Beitrag Österreichs zu Frieden und Sicherheit in Europa (im Rahmen der GASP) und in der Welt« geleistet werde.³⁶

Der russische Angriffskrieg gegen die Ukraine hat die Diskussion über Vor- und Nachteile, aber auch gewachsene Defizite, die Prekarität und die Zweckmäßigkeit der österreichischen Neutralität zumindest ansatzweise in der Zivilgesellschaft wieder-

belebt. Die Defizite betreffen erstens die österreichische Verteidigungsfähigkeit, die allgemein als gering eingeschätzt wird und somit als Verletzung der im Neutralitätsgesetz verankerten Verpflichtung angesehen werden kann, die Neutralität »mit allen zu Gebote stehenden Mitteln« zu verteidigen. Die Absicht, dies zu tun oder die entsprechenden Vorkehrungen dafür zu treffen, ist zu keinem Zeitpunkt seit 1955 sichtbar – ein Umstand, der allerdings auch der sowjetischen Neutralitätslehre entsprach. Zweitens zeigt auch die österreichische strategische Energieversorgung, dass die neutralitätspolitischen Risiken und sicherheitspolitischen Gefahren wirtschaftlicher Abhängigkeit von einer autoritären und wiederholt aggressiven Großmacht in der unmittelbaren Nachbarschaft Europas nicht erkannt wurden. Es entbehrt nicht der Ironie, dass die Weichen in Richtung dieser Abhängigkeit unter Missachtung des Gebots der wirtschaftlichen Vorleistungen der Neutralität gerade in der Epoche expansiver Neutralitätsinterpretation gestellt wurden.

Die Prekarität der österreichischen Neutralität wird nicht nur anhand der gewachsenen Defizite, sondern auch mit Blick auf aktuelle und zukünftige außenpolitische Herausforderungen deutlich. Zwar wirkt Österreich an der Europäischen Friedensfazilität mit und leistet unter anderem auch über diese einen Beitrag zur Eindämmung der Aggression Russlands, allerdings werden die österreichischen Leistungen vereinbarungsgemäß nur für nichtmilitärische Zwecke verwendet³⁷ – eine eher prekäre Konstruktion, obwohl eine solche Einschränkung verfassungsrechtlich angesichts der Teilnahme Österreichs an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU nicht erforderlich wäre. Mit zunehmender Prekarität stellt sich auch die Frage nach einer zukünftigen Zweckmäßigkeit der österreichischen Neutralität.

Schlussfolgerungen und Einordnung

Die Neutralität Österreichs hat ihre Hauptaufgabe erfüllt, dem Land die sowjetische Zustimmung zum Staatsvertrag zu sichern. Darüber hinaus ist historisch die Erfüllung der ihr oft zugeschriebenen Funktionen nicht nachweisbar. Weder hat die Neutralität Österreich in der Epoche des Kalten Krieges vor praktischen Verletzungen seines Territoriums und Luftraums etwa 1956 und 1968 oder der Einbeziehung in Kriegsplanstudien des Warschauer Paktes bewahrt, die den kämpfenden Durchzug östlicher Truppen nach Westen und die Zerstörung Wiens mit sowjetischen Atombomben umfassten.³⁸ In ähnlicher Weise blieb auch das neutrale Schweden nicht vor sowjetischem Eindringen in seine Gewässer verschont. Noch hat die österreichische Neutralität einen überproportionalen Beitrag zur Beendigung von Kriegen oder zur Beilegung des Ost-West-Konfliktes geleistet. In Bezug auf den »Ostblock« wirkte die Existenz Österreichs als neutraler, westlicher Staat mit funktionierender Marktwirtschaft und freien Medien in unmittelbarer geographischer Nachbarschaft zum Eisernen Vorhang punktuell durchaus regimedestabilisierend, die Politik Österreichs ab Mitte der 1960er-Jahre durch intensivierte politische und Wirtschaftskontakte zu den kommunistischen Regimen aber tendenziell eher stabilisierend.³⁹

Die heute immer wieder artikulierten populären österreichischen Erwartungen sind somit nicht nur in Bezug auf die sicherheitspolitische Bedeutung der Neutralität über-

zogen, sondern auch in Bezug auf die Bedeutung permanent Neutraler als internationale Vermittler. Quantifizierende Analysen zeigen, dass permanent Neutrale, das heißt in der Regel Kleinstaaten, in dieser Funktion nicht nur weniger gefragt, sondern auch weniger erfolgreich waren als nicht-neutrale Staaten.⁴⁰ Dass Neutrale wiederholt (etwa von der Sowjetunion) zur »aktiven Neutralität« aufgefordert wurden oder aber sich dazu berufen fühlten, um dadurch die eigene Sichtbarkeit und damit Sicherheit zu erhöhen⁴¹, bedeutete nicht, dass ihren Vermittlungsinitiativen besonderer Erfolg zuteilwurde, wie etwa Bundeskanzler Raab in der Deutschen Frage oder der Schweiz in der Suezkrise zu konstatieren gezwungen waren.

Zwar haben Neutrale viele »Gute Dienste« geleistet, so waren und sind Genf, Wien und Helsinki beliebte Tagungs- bzw. Sitzungsorte internationaler Treffen, Konferenzen und Organisationen, doch ihr Einfluss auf Verhandlungen war – mit Ausnahme der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) – gering. In der KSZE waren die Neutralen und Blockfreien Vermittler zwischen den Blöcken, aber der reale Effekt des Abkommens ist umstritten. Im Nahostkonflikt zeigte Kreisky großes Engagement, die Friedensabkommen wurden aber von den USA und anderen vermittelt. Das mindert nicht die Verdienste der Diplomatie Österreichs oder anderer Neutraler, aber »gute Dienste« und Vermittlungstätigkeit leisteten auch nicht-neutrale Staaten.

Die enorme Popularität der Neutralität und die ihr gegenüber formulierten retrospektiven Annahmen dürften somit vor allem auf zwei Faktoren zurückzuführen sein: erstens auf den Umstand, dass die Epoche ab 1955 unbeschadet des äußeren Kalten Krieges mit einer der »erfolgreichsten« Phasen jüngerer österreichischer Geschichte zusammenfällt: Dies ist eine der längsten Phasen inneren und äußeren Friedens, politischer Freiheit, wirtschaftlicher Prosperität seit Generationen und eine prägende Phase für das entstehende Nationalbewusstsein. Dass das meiste davon – abgesehen vom Nationalbewusstsein – wenig mit der Neutralität zu tun hatte (gilt es doch auch für andere nicht-neutrale westeuropäische Kleinstaaten), ändert nichts daran, dass die positiven Entwicklungen der Epoche in Österreich mit der Neutralität assoziiert werden.⁴² Zweitens war die Neutralität Gegenstand intensiver politischer Kommunikation. Sie wurde – insbesondere von der Sowjetunion, aber auch den österreichischen Bundesregierungen und Parteien – wieder und wieder positiv erwähnt, zitiert, beschworen und gefeiert, um dadurch die Legitimität der eigenen Politik zu erhöhen.

Heute wird die Neutralität Österreichs von außen nicht als besonderer Beitrag zum Frieden wahrgenommen – obschon die heftige russische Kritik an Österreich, das sich »auf die Seite des Westens in seiner feindlichen Politik gestellt« und seine Neutralität »über Bord geworfen habe«⁴³ vor dem Hintergrund des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine funktional zu verstehen ist und wie die sowjetische Kritik in der Epoche des Kalten Krieges darauf abzielt, Österreichs Politik »Moskau-freundlicher« zu machen. Aber schon Jahre zuvor ließ Russland ein Vermittlungsangebot der ihm besonders nahestehenden österreichischen Außenministerin Karin Kneissl vor laufender Kamera abblitzen.⁴⁴ Wenn Vermittlung unerwünscht ist, nützt auch Neutralität nichts. In einer Expert:innenumfrage in Österreich vertraten 65,4 % die Meinung, dass eine Vermittlerrolle ihres Landes aus heutiger Sicht nur mehr geringfügig bis gar nicht gegeben ist.⁴⁵ Dass Österreichs Neutralität in einem künftigen, stark polarisierten internationalen System einen »Ausgleich« zwischen Machtblöcken herbeiführen können würde,

meinten nur knapp 20 %: Österreich verfüge über zu geringes politisches Gewicht, um als Vermittler akzeptiert zu werden.

Vielmehr bestehe die reale Gefahr, dass die Neutralität dem im Wege stehe, was realistischerweise besser geeignet sei, die Sicherheit Österreichs in Zukunft zu gewährleisten: der Solidarität unter den EU-Mitgliedstaaten. So würde die Interpretation der »irischen Klausel« Art. 42 Abs. 7 EUV im Sinne der – in Österreich weit verbreiteten – Annahme eines asymmetrischen Solidaritätsverhältnisses den Beistand grundsätzlich in Frage stellen⁴⁶, was der Sicherheit Österreichs abträglich sei. In der erwähnten Umfrage empfahlen daher 78 % der Expert:innen, dass Österreich im Beistandsfall ungeachtet der »Irischen Klausel« militärische Hilfe leiste.⁴⁷ Dass die Spannung zwischen Neutralität und europäischer Solidarität zunehmen werde, erwarteten über 84 %. Über 90 % plädierten dafür, dass Österreich im In- und Ausland Klarheit über sein Verhalten im Krisenfall schaffen und dringend Aufklärungsarbeit im eigenen Land über den tatsächlichen Status der Neutralität und ihre Fortentwicklung seit dem EU-Beitritt 1995 leisten müsse, um zur Teilnahme an Maßnahmen kollektiver Sicherheit in der Lage zu sein. Eine Verbesserung der Interoperabilität mit der NATO forderten über 84 %.

Doch auch in der öffentlichen Meinung finden Prozesse statt, die für das Neutralitätsverständnis relevant werden können. So ließe sich der Sieg der FPÖ in der Nationalratswahl 2024 mit 28,85 % der Stimmen zumindest zum Teil als Ausdruck der Präferenz für einen eher isolationistischen Neutralismus interpretieren, wie er auch von der eingangs zitierten außenpolitischen Umfrage nahegelegt wird, in der 30,72 % die »Rückkehr« zu einer umfassenden Form der Neutralität forderten.⁴⁸ Andererseits belegen Umfragen, dass 77 % der Bevölkerung Maßnahmen zur humanitären Unterstützung der Ukraine im Angriffskrieg Russlands, 71 % Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland und immerhin 56 % den Ankauf von Verteidigungswaffen für die Ukraine befürworten (dagegen 42 %), was eher in Richtung eines solidarischen Sicherheitsverständnisses deutet.⁴⁹ Damit liegt Österreich bei der Befürwortung von direkt auf Verteidigung bezogenen Maßnahmen nur geringfügig unter dem Durchschnittswert aller EU-Staaten mit 59 % (Waffenlieferungen) bzw. 72 % (Wirtschaftssanktionen); in Bezug auf humanitäre Hilfe übersteigt es diesen um einen Prozentpunkt.

Österreich ist keine »Insel der Seligen« mehr. Die jahrhundertealte Entscheidung zwischen Neutralität und einem solidarischen Beitrag zur kollektiven und damit eigenen Sicherheit steht somit auch in Österreich zur Diskussion.

Anmerkungen

- 1 Serhii Plokyh, *Das Tor Europas: Die Geschichte der Ukraine* (Hamburg: Hoffmann & Campe, 2022). Zum Krieg siehe Serhii Plokyh, *Der Angriff: Russlands Krieg gegen die Ukraine und seine Folgen für die Welt* (Hamburg: Hoffmann & Campe, 2023).
- 2 Carl Bildt, »What if Russia Wins,« *Foreign Policy*, 1. Juli 2024, <https://foreignpolicy.com/2024/07/01/russia-ukraine-war-europe-politics-refugees/>.
- 3 Gallup Institut, »Gallup Stimmungsbarometer: Zwei-Länder-Umfrage zum Thema Neutralität: Österreich und Schweiz,« 2. Juni 2022, <https://www.gallup.at/fileadm>

in/images_and_pdfs/marktstudien/2022/Gallup_PA_Umfrage_zum_Thema_Neutralitaet_Oesterreich_und_Schweiz_02062022.pdf.

- 4 Martin Senn, Dominik Duell und Franz Eder, Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3), Version 2.0 (Austrian Social Sciences Data Archive, 2024), <https://doi.org/10.11587/UJJWTG>.
- 5 Senn, Duell und Eder, Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3).
- 6 Christoph Schwarz und Adam Urosevic, Österreichs Neutralität: Rolle und Optionen in einer sich verändernden Weltordnung (Wien: Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2023), <https://www.aies.at/download/2023/AIES-Studie-Neutraalitaet.pdf>.
- 7 Leos Müller, *Neutrality in World History* (New York, NY: Routledge, 2019), 144–150.
- 8 Jussi M. Hanhimäki, »The Lure of Neutrality: Finland and the Cold War,« in *The Cold War after Stalin's Death: A Missed Opportunity for Peace?*, hg. von Klaus Larres und Kenneth Osgood (Lanham, MD: Rowman & Littlefield, 2006), 257–276; Johanna Rainio-Niemi, *The Ideological Cold War: The Politics of Neutrality in Austria and Finland* (New York, NY: Routledge, 2014); Rinna Elina Kullaa, »Roots of the Non-Aligned Movement in Neutralism Foreign Policies: Yugoslavia, Finland and the Soviet Political Border with Europe 1948–1961,« in *Neutrality and Neutralism in the Global Cold War: Between or Within the Blocs?*, hg. von Sandra Bott, Jussi Hanhimäki, Janick Marina Schaufelbuehl, and Marco Wyss (Abingdon: Routledge, 2017).
- 9 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), 276–285.
- 10 Peter Ruggenthaler, Hg., *Stalins großer Bluff: Die Geschichte der Stalin-Note in Dokumenten der sowjetischen Führung* (München: Oldenbourg, 2007).
- 11 Stourzh und Mueller, *Der Kampf um den Staatsvertrag 1945–1955*, 244.
- 12 Wolfgang Mueller, *A Good Example of Peaceful Coexistence? The Soviet Union, Austria, and Neutrality, 1955–1991* (Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2011), insb. 43–76.
- 13 Reiner Eger, *Krisen an Österreichs Grenzen: Das Verhalten Österreichs während des Ungarnaufstandes 1956 und der tschechoslowakischen Krise 1968* (Wien: Herold, 1981); Stefan Karner, Natalia Tomilina und Alexander Tschubarjan, Hg., *Praeger Frühling: Das internationale Krisenjahr 1968: Dokumente* (Wien: Böhlau Verlag, 2008).
- 14 Peter Ruggenthaler und Harald Knoll, »Nikita Chrusčev und Österreich: Die österreichische Neutralität als Instrument sowjetischer Außenpolitik,« in *Der Wiener Gipfel: Kennedy – Chrusčev*, hg. von Stefan Karner, Barbara Stelzl-Marx, Natalja Tomilina, Alexander Tschubarjan, Günter Bischof, Viktor Iščenko, Michail Prozumenščikov, Peter Ruggenthaler, Gerhard Wettig und Manfred Wilke (Innsbruck: StudienVerlag, 2011), 759–808.
- 15 Mueller, *A Good Example of Peaceful Coexistence?*, 204.
- 16 Mueller, *A Good Example of Peaceful Coexistence?*, 243.
- 17 Alfred Verdroß, *Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich*, 2. Aufl. (Wien: Österreichischer Bundesverlag, 1966); Stephan Verosta, *Die dauernde Neutralität: Ein Grundriss* (Wien: Manz, 1967).

- 18 Konrad Ginther, Neutralität und Neutralitätspolitik: Die österreichische Neutralität zwischen Schweizer Modell und sowjetischer Koexistenzdoktrin (Wien: Springer, 1975).
- 19 Felix Ermacora, 20 Jahre österreichische Neutralität (Frankfurt a.M.: Metzner, 1975).
- 20 Alfred Verdross, Die immerwährende Neutralität Österreichs (Wien: Geschichte und Politik, 1980), 66f.
- 21 Andrew E. Harrod, Felix Austria? Cold War Security Policy between NATO, Neutrality, and the Warsaw Pact, 1945–1989, PhD Thesis (Medford, MA: Fletcher School of Law and Diplomacy, 2007), 290ff.
- 22 Erwin Schmidl, Im Dienste des Friedens: Die österreichische Teilnahme an Friedensoperationen seit 1960 (Graz: Austria Medienservice, 2001).
- 23 Franz Cede, »Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union,« Zeitschrift für Rechtsvergleichung 36, Nr. 4 (1995): 142–148.
- 24 Paul Luif, Der Wandel der österreichischen Neutralität: Ist Österreich ein sicherheitspolitischer »Trittbrettfahrer«? (Laxenburg: Österreichisches Institut für Internationale Politik, 1998), 30.
- 25 Waldemar Hummer und Michael Schweitzer, Österreich und die EWG: Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeit einer Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG (Wien: Signum, 1987).
- 26 Peter Hilpold, »Die Made im NATO-Speck,« Verfassungsblog, 2022, <https://verfassungsblog.de/die-made-im-nato-speck/>.
- 27 Helmut Türk, Österreich im Spannungsfeld von Neutralität und kollektiver Sicherheit (Wien: Verlag Österreich, 1997), 7. Vgl. Herbert Krejci, Erich Reiter und Heinrich Schneider, hg., Neutralität: Mythos und Wirklichkeit (Wien: Signum, 1992).
- 28 Die Westeuropäische Union entstand 1954/55 durch den Beitritt der Bundesrepublik Deutschland und Italiens zum Brüsseler Verteidigungspakt Großbritanniens und Frankreichs mit den Benelux-Staaten. Nach einem längeren Schattendasein und einem kurzen Revival in den 1980er–90er-Jahren wurden ihre Aufgaben an die EU übertragen und die Organisation selbst damit obsolet und 2011 aufgelöst.
- 29 Türk, Österreich im Spannungsfeld von Neutralität und kollektiver Sicherheit, 71.
- 30 Luif, Der Wandel der österreichischen Neutralität.
- 31 Gerhard Hafner, »Österreichs Neutralität 1955–2005,« in Fünfzig Jahre Staatsvertrag und Neutralität: Tagungsband zum Symposium der Wiener Rechtsgeschichtlichen Gesellschaft vom 21. Oktober 2005, hg. von Thomas Olechowski (Wien: Wiener Universitätsverlag, 2006), 15–44; Österreichischer Nationalrat, »Entschließungsantrag der Abg. Dr. Haider, Scheibner, Apfelbeck, Dkfm. Bauer, Mag. Haupt, Ing. Meischberger, Dr. Ofner, DI Schöggel, Mag. Stadler und Kollegen, betreffend die Aufnahme von Verhandlungen mit den Vertragspartnern des Nordatlantikvertrages über einen Beitritt Österreichs zum NATO-Vertrag,« 14. März 1996, 152/A(E) XX. GP, https://www.parlament.gv.at/dokument/XX/A/152/fname_124484.pdf. Für eine Zusammenstellung programmatischer Aussagen der FPÖ aus Perspektive eines politischen Konkurrenten siehe SPÖ, »SK-Dokumentation: Neutralitäts-Feindschaft hat in FPÖ lange und unrühmliche Tradition!« 23. Februar 2023,

https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20230223_OTSo127/sk-dokumentation-neutralitaets-feindschaft-hat-in-fpoe-lange-und-unruehmliche-tradition.

- 32 Manfred Rotter, »Der Staatsvertrag,« in Österreich 1945–1995: Gesellschaft, Politik, Kultur, hg. von Reinhard Sieder, Heinz Steinert und Emmerich Tálos (Wien: Verlag für Gesellschaftskritik, 1995), 130.
- 33 Martin Senn, »Österreichs Neutralität,« in Handbuch Außenpolitik Österreichs, hg. von Martin Senn, Franz Eder und Markus Kornprobst (Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 2023), 32, https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_2.
- 34 Paul Luif, »Austrian Neutrality in the 21st Century,« in Austrian Studies Today, hg. von Günter Bischof und Franz Karlhofer (New Orleans, LA: University of New Orleans Press, 2016), 86.
- 35 Zitiert in Parlament Österreich, »Was macht die österreichische Neutralität aus?« 2023, <https://www.parlament.gv.at/fachinfos/rlw/Was-macht-die-oesterreichische-Neutralitaet-aus>.
- 36 Zitiert in Parlament Österreich, »Was macht die österreichische Neutralität aus?«.
- 37 Hilpold, »Die Made im NATO-Speck.«
- 38 Manfred Rauchensteiner, Hg. Zwischen den Blöcken: NATO, Warschauer Pakt und Österreich (Wien: Böhlau Verlag, 2010).
- 39 Maximilian Graf, »Indefinite Coexistence? Austria, the Soviet Union, and Ostpolitik after 1968,« in The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe, hg. von Mark Kramer, Aryo Makko und Peter Ruggenthaler (Lanham, MD: Lexington, 2021), 233–259.
- 40 Lionel Marquis und Gerald Schneider, »Wer kommt als Vermittler zum Zuge? Überschätzte und unterschätzte Anforderungsfaktoren für Mediationstätigkeiten,« Swiss Political Science Review 2, Nr. 3 (1996): 1–14.
- 41 Senn, »Österreichs Neutralität,« 43.
- 42 Karin Liebhart und Andreas Pribersky, »Die Mythisierung des Neubeginns: Staatsvertrag und Neutralität,« in Memoria Austriae I: Menschen, Mythen, Zeiten, hg. von Emil Brix, Hannes Stekl und Ernst Bruckmüller (Wien: Geschichte und Politik, 2004), 392–417; Ernst Bruckmüller, »Staatsvertrag und Österreichbewusstsein,« in Der österreichische Staatsvertrag 1955: Internationale Strategie, rechtliche Relevanz, nationale Identität, hg. von Arnold Suppan, Gerald Stourzh und Wolfgang Mueller (Wien: Verlag der Österreichischen Akademie der Wissenschaften, 2005), 923–947.
- 43 ORF, »Moskau über Schallenberg verwundert,« 24. Mai 2023, <https://www.orf.at/stories/3317821/>.
- 44 Der Standard, »Außenministerin Kneissl holt sich in Moskau Abfuhr für Syrien-Vermittlung,« 20. April 2018, <https://www.derstandard.at/story/2000078290311/aussenministerin-kneissl-will-im-syrien-konflikt-vermitteln>.
- 45 Schwarz und Urosevic, Österreichs Neutralität.
- 46 Hilpold, »Die Made im NATO-Speck.«
- 47 Schwarz und Urosevic, Österreichs Neutralität.
- 48 Senn, Duell und Eder, Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3).
- 49 Europäische Kommission, »Standard-Eurobarometer 103,« Frühjahr 2025, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3372>.

Neutralität und militärische Sicherheitspolitik

Zwischen Wert und Wertlosigkeit

Thomas Nowotny

Einleitung

Das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität hält in Artikel 1 fest, dass Österreich die Erklärung der immerwährenden Neutralität zum Zweck der Wahrung seiner politischen Unabhängigkeit und territorialen Unversehrtheit abgibt.¹ Flankierend dazu legt das Gesetz fest, dass Österreich seine Neutralität »mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen«² wird, also nach dem Muster der Schweiz eine bewaffnete Neutralität annimmt. Die Neutralität ist in diesem Gesetz demnach als Instrument der Sicherheitspolitik angelegt. Ihr tatsächlicher Wert für die Sicherheitspolitik wurde und wird jedoch sowohl durch ihre politische Gestaltung als auch durch die Natur der regionalen und globalen Sicherheitsordnung, in der sie existiert, bestimmt.

Der vorliegende Beitrag untersucht, wie sich der sicherheitspolitische Wert der österreichischen Neutralität im Laufe der Zweiten Republik gewandelt hat und welchen Wert sie angesichts der gegenwärtigen Umbrüche in der globalen und europäischen Sicherheitsordnung noch haben kann. Er argumentiert dabei zunächst, dass die territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit Österreichs während der Zeit des Kalten Krieges nicht durch die Neutralität und – paradoxerweise – eher durch militärische Schwäche als durch militärische Stärke geschützt wurde. Ein konstruktiver Beitrag zur Sicherheit Österreichs und Europas war in dieser Zeit hingegen das Bemühen, das Ost-West-Verhältnis durch außen- und sicherheitspolitische Initiativen zu stabilisieren. Mit dem Ende des Kalten Krieges und dem unipolaren Moment der Vereinigten Staaten sowie unter dem Vorwand friedfertiger Neutralität wurden nicht nur die militärischen Kapazitäten Österreichs noch weiter abgebaut, sondern es erlahmte auch der außenpolitische Ehrgeiz, sich durch Engagement für die Festigung der europäischen und globalen Sicherheitsordnung nützlich zu machen.

Der gegenwärtige Wandel der europäischen und globalen Sicherheitsordnung ist vor allem durch eine Unberechenbarkeit der USA als Führungsmacht, durch das neuerliche Entstehen rivalisierender Machtblöcke, durch das Ineinandergreifen militärischer und nicht-militärischer Bedrohungen sowie durch ein hohes Maß globale Interdependen-

denzen und dadurch Verwundbarkeiten im Bereich der Wirtschaft gekennzeichnet. Mit Blick auf den sicherheitspolitischen Wert der Neutralität in dieser Gegenwart und in der Zukunft argumentiert der Beitrag, dass das Konzept der Neutralität, das ja auf einem Mindestmaß an nationaler Autarkie und auf einer klaren Trennung zwischen Krieg und Frieden beruht, angesichts dieser Entwicklungen zusehends inhaltslos und aus der Zeit gefallen erscheint. Jedenfalls muss sich Österreich nunmehr *zum ersten Mal* in der Ära der Zweiten Republik ernsthaft um militärische Aspekte seiner Sicherheitspolitik bemühen. Dabei bewegt sich Österreich – trotz des an der öffentlichen Meinung orientierten Lippenbekenntnisses zur Neutralität – *de facto* in Richtung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

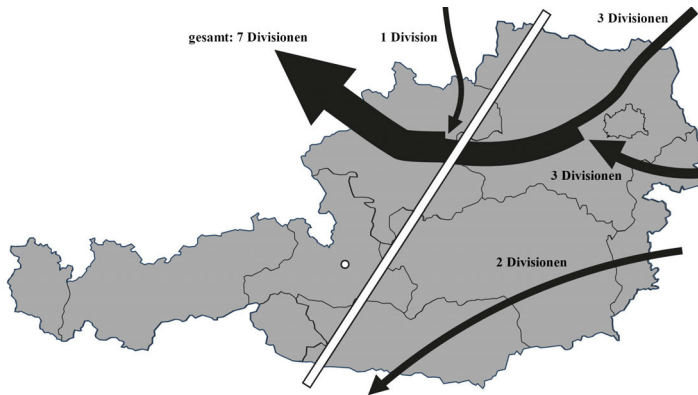
Neutralität in der Zeit des Kalten Krieges

In der Zeit des Kalten Krieges zwischen 1945 und 1989 haben die beiden militärischen Blöcke versucht, sich auf Kosten des jeweils anderen an den geopolitischen Flanken auszuhebeln, also in den Staaten der damals so genannten »Dritten Welt« Macht und Einfluss zu gewinnen. An der zentralen Front in Europa hingegen war man um Stabilität bemüht. Der Ist-Zustand, in dem sowohl »Ost« wie auch »West« ihre Dominanz in ihrer jeweiligen Einflusszone militärisch unhinterfragt und unbehindert ausüben konnten, sollte erhalten bleiben.

Das galt auch für Österreich, das mit seiner weiten Ost-West-Streckung tief in den sowjetischen und den US-amerikanischen/westeuropäischen Herrschaftsbereich hineinragte. Der Osten des Staates und damit dessen wirtschaftlicher und bevölkerungsmäßiger Schwerpunkt wäre durch Österreichs Militär nicht zu verteidigen gewesen. Das zunächst von den USA ausgerüstete österreichische Bundesheer hatte auch gar nicht den Auftrag, das zu tun. Es sollte nicht zum Schutz des Großteils der österreichischen Bevölkerung eingesetzt werden, sondern zum Schutz der Flanke der Nordatlantikvertragsorganisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) im südlichen Bayern. Dem Bundesheer war die Aufgabe zugedacht, sich in einem Abwehrkampf aufreibend, in Schlüsselzonen (wie jenen zwischen Amstetten und Linz) den Vormarsch der Truppen des Warschauer Paktes zu behindern und zu verlangsamen.

Abbildung 1 zeigt die einstige Trennlinie zwischen den zwei Militärbereichen in Österreich. Sie verläuft in etwa entlang der Linie Linz-Liezen-Lienz. Im Ernstfall wäre der Ostteil des Landes relativ kampfflos den Aggressoren des Warschauer Paktes ausgeliefert worden. Der für diesen Ernstfall vorgesehene »Regierungsbunker« befand sich demnach auch nicht im östlich gelegenen und gegen die östlichen Truppen kaum zu verteidigenden Wien, sondern weit im Westen, nämlich in St. Johann im Pongau. Versuche Kreiskys, durch eine »Raumverteidigung« (»Spannocchi-Plan«) auch den militärischen Schutz des Großteils der im Osten Österreichs lebenden Bevölkerung sicher zu stellen, scheiterten am anhaltenden Widerstand der Berufssoldaten, welche der »Bereitschaftstruppe« mit ihrer NATO-Orientierung den Vorrang vor der Raumverteidigung durch die Miliz einräumten.

Abbildung 1: Vermutliche Angriffsrichtungen des Warschauer Paktes



Quelle: eigene Darstellung basierend auf Thomas Lampersberger, »Der Weg zur Raumverteidigung 3,« Truppendienst, 28. März 2018, <https://www.truppendienst.com/themen/beitraege/artikel/der-weg-zur-raumverteidigung-3>.

Der Osten des Landes stand den Truppen des Warschauer Paktes also im Wesentlichen verteidigungslos gegenüber und wäre von diesen Truppen in kürzester Zeit überannt worden. Das relative militärische Vakuum im Ostteil Österreichs sorgte also dafür, dass dieser Teil Österreichs de facto im *militärischen* Einflussbereich des Warschauer Pakts verblieb.³ Ebenso sorgte die NATO-Funktion des Bundesheeres im Westen dafür, dass das westliche Österreich militärisch im Einflussbereich der NATO war. So blieb das europäische militärische Kräftegleichgewicht gewahrt.⁴

Es mag paradox klingen und ist dennoch zutreffend: Österreichs Neutralität war in der Zeit des Kalten Krieges der eigenen Sicherheit und der Sicherheit Europas dadurch nützlich, dass sie eben und entgegen offiziellen Proklamationen keine eigenständig militärische war.⁵ Das Interesse der Gegner im Kalten Krieg am Erhalt einer österreichischen politischen Autonomie und an der Unversehrtheit des Staatsgebietes sollte oder konnte nicht durch die abschreckende Wirkung eines starken Heeres gesichert werden. Denn auch ein stärkeres Heer hätte den gesamten Raum der Republik nicht verteidigen können (auch nicht mit der von General Spannocchi geplanten »Raumverteidigung«). Sowohl der Westen wie auch der Osten ging davon aus, dass bei einem Zusammenbruch des europäischen Status quo, also im Fall eines Krieges zwischen Ost und West, Österreich militärisches Operationsgebiet der Kriegsgegner werden würde. Vorsorglich zielten daher auch taktische Atomwaffen beider Seiten auf österreichisches Staatsgebiet.⁶

Die Schwäche des österreichischen Bundesheeres und seine faktische militärische Bedeutungslosigkeit im östlichen Österreich schloss aber dessen sonstige intensive Zusammenarbeit mit der NATO nicht aus. In den frühen 1970er-Jahren wurde auf einem Berggrücken in der Nähe der ungarischen und tschechoslowakischen Grenze die weit in den Militärbereich des Warschauer Paktes hinein zielende elektronische Horchstation »Königswarte« errichtet. Sie war von den USA ausgerüstet worden. Die dort erhobenen Daten wurden, ohne dass sie vorher von österreichischen Militärs analysiert worden wären, unverändert nach Westdeutschland weitergeleitet.⁷ Auch am US/NATO-Boykott des

Exports hochtechnologischer, für die Rüstung verwendbarer Waren hat sich Österreich beteiligt.

Zur äußeren Sicherheit Österreichs konnte also das Heer nur wenig beitragen. Zweckdienlicher schien unter diesen Umständen eine »aktive Neutralitätspolitik.« Sie sollte gefährliche internationale Spannungen und damit potentielle Gefahren mindern, indem sie an Interessen appellierte, welche den Gegnern im Kalten Krieg gemeinsam waren. Ein Beispiel hierfür sind etwa die »vertrauensbildenden Maßnahmen« im so genannten »Helsinki Prozess« (Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, KSZE; später Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, OSZE), durch die destabilisierende Fehleinschätzungen zwischen Ost und West verhindert werden sollten. Dem Erhalt des Interesses an Österreichs Unabhängigkeit und Unversehrtheit diene auch die Ansiedlung großer internationaler Organisationen (siehe hierzu den Beitrag von Sarah Knoll und Elisabeth Röhrlich in diesem Band).⁸

Neutralität und sicherheitspolitische Abstinenz in der Ära der Unipolarität

Als die Ära des Kalten Krieges und der Bipolarität 1990 endete, stellte sich für Österreich die Frage, ob nunmehr nicht auch die Neutralität sicherheitspolitisch funktionslos und damit letztlich wertlos geworden sei und ob es nicht sinnvoller sei, die Neutralität zu Gunsten anderer sicherheits- und außenpolitischer Optionen aufzugeben? Zumal die Neutralität Österreich daran zu hindern schien, voll an der Gestaltung einer von den USA angestrebten »Neuen Weltordnung«⁹ mitzuwirken. Sollte man dazu nicht sogar der NATO beitreten? Der damalige Außenminister und spätere Bundeskanzler Wolfgang Schüssel stellte dies zur Diskussion.¹⁰

Die angestrebte »Neue Weltordnung« erwies sich in der Folge aber nicht als eine vom Willen aller großen Staaten gemeinsam getragene und den Interessen aller großen Staaten dienende. Sie wurde zum Deckmantel für einen ausschließlichen Herrschaftsanspruch der USA. Die USA interpretierten den Zusammenbruch des Sowjetregimes nämlich als Legitimation für den Aufbruch in ein ausschließlich von ihnen bestimmtes »neues (neuerliches) Amerikanisches Jahrhundert.«¹¹ Damit stießen sie in der Welt auf wachsenden Widerspruch und damit schwächten die USA auch das, was sie einst unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges geschaffen hatten: nämlich eine auf internationalem Recht gegründete, von gemeinsamen Einrichtungen wie den Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO) und dem Internationalen Währungsfonds gestützte globale Ordnung. In nationaler Überheblichkeit ob ihres angeblichen Sieges im Kalten Krieg agierten die USA zunehmend einseitig, selbstherrlich und selbstgerecht, und schädigten und schwächten so die bisherige, weithin als nützlich erachtete multilaterale Weltordnung.

Der US-Senat weigerte sich, wichtige internationale Abkommen zu ratifizieren, ja selbst solche, die – wie etwa die wegweisende, von den meisten Staaten ratifizierte Seerechtsübereinkommen (eng.: United Nations Convention on the Law of the Sea, UNCLOS) – den Interessen der USA direkt dienlich wären. Die USA förderten die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes (eng.: International Criminal Court, ICC), weigerten sich aber dann, diesen selbst anzuerkennen.¹² Sie beanspruchten für

sich das Recht, eigene Entscheidungen mittels Wirtschaftssanktionen auch auf dem Gebiet fremder Staaten durchsetzen zu dürfen.¹³ Sie lähmten die für die Weltwirtschaft zentrale Welthandelsorganisation (eng.: World Trade Organization, WTO) durch ihre Weigerung, das dort etablierte Schiedsgericht wirksam werden zu lassen. Sie nutzten ihre Dominanz als Weltfinanzplatz, um das dem Geldtransfer aller Staaten dienende SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) System daran zu hindern, Transfers in ihnen nicht genehme Staaten durchzuführen.

Den Höhepunkt des unipolaren Moments stellte der zweite Irak-Krieg (2003) dar, dessen destabilisierende Wirkung sich bis heute fortsetzt. Mit all dem, vor allem aber mit den Kriegen in Afghanistan und im Irak, erlosch in Österreich der Wunsch nach einer Mitgliedschaft in der von den USA dominierten NATO.¹⁴ Man wollte nicht in sinnlose Abenteuer verwickelt werden, deren Folgen auch der eigenen Sicherheit abträglich wären. Abseitsstehen schien die bessere Option. Man nannte dieses passive Abseitsstehen weiterhin »immerwährende Neutralität«.

Eine weltordnungspolitische Abwärtsbewegung hat die nach dem Zweiten Weltkrieg hauptsächlich von den USA errichtete und gestützte Ordnung erodiert, woran, wie erwähnt, auch die USA selbst mitgewirkt haben. Zu ihrer Schande und zu ihrem Schaden haben europäische Staaten und die Europäische Union (EU) dem kaum etwas entgegengesetzt. Man war hauptsächlich mit sich selbst beschäftigt und war abwesend selbst dort, wo ureigenste europäische Interessen betroffen waren, wie etwa bei den Kriegen im ehemaligen Jugoslawien, den wachsenden Problemen der MENA (Middle East and Northern Africa) Region und schließlich auch in Fragen einer gesamteuropäischen, auch Russland einschließenden Sicherheitspolitik.¹⁵

Die außen- und sicherheitspolitische Absenz Österreichs war in dieser Phase besonders ausgeprägt. Außen- und sicherheitspolitisch profilierte sich Österreich in den letzten zwanzig Jahren hauptsächlich durch all das, was es nicht will und was es ablehnt, und nicht durch das, was es schaffen möchte, oder durch das, wozu es beitragen möchte. Österreich stellt sich gegen die friedliche Nutzung der Atomenergie durch andere EU-Staaten sowie gegen die durch die wachsenden Aufgaben der Union bedingten höheren Beiträge zum EU-Budget. Österreich wehrt sich gegen den – europarechtskonformen – Transit durch Schwerlastkraftwagen, stellt sich gegen die Mitgliedschaft der Türkei in der Union und gegen den (führend von österreichischen Diplomaten) in den Vereinten Nationen ausgehandelten UN-Migrationspakt. Vor allem und mit den schwerwiegendsten Folgen stellt es sich gegen das Projekt von EU-Mehrheitsbeschlüssen im Bereich der Sicherheits- und Außenpolitik, obwohl das Abgehen vom Erfordernis der Einstimmigkeit zwingend notwendig wäre, um die sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der Union zu gewährleisten.

Im Rückblick erscheint die Zeit zwischen 1945 und 2000 als eine sehr glückhafte. Von einem breiten wirtschaftlichen Aufschwung wurden viele der früher ärmsten Staaten erfasst. Eine Vielzahl von Staaten hatte das Joch imperialer Herrschaft abgeschüttelt und wurde unabhängig. Der Kalte Krieg endete mit der Auflösung der Sowjetunion, ohne dass es dazu eines großen Krieges bedurft hätte. Es kam fast überall zu einem starken Anstieg der durchschnittlichen Lebensdauer, der schulischen Bildung und zu einem Rückgang absoluter Armut. Gegenwärtig blicken wir jedoch auf ein sich beschleunigendes Ende dieser Nachkriegs-Weltordnung. Es ist nicht ein bloßer Wechsel in einem

weiterhin bestehenden System, etwa dadurch, dass eine Weltmacht durch eine andere abgelöst wird. Es findet vielmehr ein Wechsel der Systeme statt.

In dieser präzedenzlosen neuen Weltordnung koexistieren dichte Interdependenzen mit Regellosigkeit. Grenzen werden porös und sie sind nicht länger voll durch Staaten kontrollierbar. Staaten verlieren ihr einstiges »Gewaltmonopol«, ja sie werden lediglich zu einem neben vielen anderen globalen Akteuren. Das Wirtschaftssystem, das gesellschaftliche, das administrative, das politische System und das Informationssystem wurden und werden weiterhin komplexer und damit auch anfälliger für zufällige oder gewollte Störungen. Menschen gerieren sich autonomer und sind doch auf vielfache Weise lenkbarer geworden. Kategorien, an denen bislang internationales Handeln gemessen wurde und an denen auch Neutralität gemessen wurde, verlieren ihre einstige regelnde Klarheit.

Darf man es zum Beispiel als Aggression werten, wenn China die gesamte Lieferkette zur Herstellung von Batterien mit massiver staatlicher Unterstützung so ausbaut, dass potentielle Konkurrenten chancenlos abgehängt sind? Ist es völkerrechtswidrig, wenn Russland unter Einsatz von staatlich gesteuerten sozialen Medien Stimmung dafür macht, dass das Vereinigte Königreich die EU verlässt, oder wenn dasselbe Russland auf dem Territorium fremder Staaten todbringende Giftanschläge durchführt? Kann man es als Aggression werten, wenn ein Staat irreguläre Migrant:innen dazu ermuntert und befähigt, von seinem Gebiet aus massenweise die Grenze zu einem anderen, dem ersten nicht genehmen Staat zu überschreiten? Ist es Aggression, wenn eine staatsnahe Gruppe von Hacker:innen durch Cyberangriffe lebensnotwendige Infrastruktur in einem anderen Staat stilllegt und nur bereit ist, die Sperre gegen ein saftiges Lösegeld aufzuheben? Darf man staatliche Aggression hinter einem – offensichtlich als Warnschuss gedachten – Cyberangriff ausgerechnet auf das österreichische Außenministerium vermuten, eine Attacke, durch welche dessen Informationssysteme für Tage stillgelegt wurden? Handelt Elon Musk als Privatperson oder als Kriegspartei, wenn er der Ukraine die militärische Nutzung seiner Satelliten erlaubt oder verbietet? Ist es ein Kriegsakts, wenn Russland europäischen Staaten mit dem Einsatz von taktischen Atomwaffen droht? Wenn man dies bejaht, welche Gegenmaßnahmen, auch eines neutralen Staates, wären dann gemäß Völkerrecht legitim?

Ein Novum für Österreich: Bemühen um die Stärkung auch der militärischen Dimension der Sicherheitspolitik

In der militärischen Abwehr von Bedrohungen sind heute die meisten Staaten, und zumal Staaten, die wie Österreich nicht besonders groß sind, auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten angewiesen. Das sind Sachzwänge, welche auch eine »immerwährende Neutralität« nicht ausschalten kann.¹⁶ Neutralität war ja nie Selbstzweck. Sie sollte, wie eingangs erwähnt, vielmehr ein sicherheitspolitisches Werkzeug zur Sicherung der politischen Unabhängigkeit und territorialen Integrität sein.

Es ist jedoch fraglich, ob Neutralität je darin wirksam war und überhaupt darin wirksam sein kann, »den Schutz der Unversehrtheit des Staatsgebietes«¹⁷ zu garantieren, wie dies Artikel 1 des Neutralitätsgesetzes vorsieht. Wie zuvor dargelegt, wäre Österreich in

Zeiten des Kalten Krieges bei einem Zusammenbruch der gegenseitigen Abschreckung militärisch so überrannt worden, wie das neutrale Belgien im Ersten und Zweiten Weltkrieg. Auch muss heute hinterfragt werden, wie präzise die Grenzen sind, die geschützt werden sollen. Sie sind ja überaus durchlässig geworden und vieles und selbst einige für das Leben zentrale Dinge wie Informationen oder Flüsse von Finanzkapital finden sich in einem grenzenlosen Raum. Neutralität kann auch nichts dazu beitragen, einen Staat wie Österreich »unabhängig« zu machen. Unabhängigkeit würde ja, wenn sie wirklich wirksam sein sollte, ein hohes Maß an Autonomie, ja Autarkie, erfordern.¹⁸ Einem Staat, der mit mehr als der Hälfte seines Bruttoinlandsprodukts (59,2 % des BIP im Jahr 2023¹⁹) vom Außenhandel abhängt, ist eine solche Autarkie völlig unmöglich.²⁰

Als ein spezifisch österreichisches Instrument militärischer Sicherheitspolitik ist Neutralität deshalb funktionslos, weil – wie erwähnt – auch in der Vergangenheit Österreich für sich alleine nie Opfer von angedrohter militärischer Aggression gewesen wäre. Potentielle massive Militärangriffe zielten schon immer auf ein größeres Ziel, wie eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses in Europa. Das gilt auch für das Heute und für die Zukunft und es ist daher logisch, dass die europäischen Staaten angesichts einer zu ihren Ungunsten drohenden Machtverschiebung sicherheitspolitisch und auch militärisch enger zusammenrücken.

Niederschlag findet das im notorischen Artikel 42 Absatz 7 des Vertrages von Lissabon. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten der Union zu Beistand im Falle, dass einer von ihnen Opfer militärischer Aggression wird. Zumindest gemäß ihrem Wortlaut ist die Bindewirkung dieser Verpflichtung strikter als jene durch den entsprechenden Artikel 5 im NATO-Vertrag. Einige – wenn auch nicht alle – Kommentatoren gehen davon aus, dass sich Österreich einer Verpflichtung zur militärischen Hilfestellung an andere EU-Mitgliedstaaten allerdings durch den Hinweis auf die sogenannte »Irische Klausel« entziehen könne. Unter Verweis auf seine Verfassungsbestimmungen – im Falle Österreichs unter Verweis auf seine in der Verfassung verankerte Neutralität – könnte sich dieser Mitgliedstaat der Verpflichtung zur gemeinsamen *militärischen* Verteidigung verweigern. Wäre das möglich, dann wären zwar die übrigen EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, Österreich militärisch zur Hilfe zu kommen, wenn dieses angegriffen wird. Unter Verweis auf seine Neutralität träfe hingegen Österreich keine ähnliche Verpflichtung zur militärischen Hilfe an einen anderen EU-Mitgliedstaat falls dieser Opfer von militärischer Aggression wird.

Rein juristische Diskussionen über das Wesen der europäischen Beistandsverpflichtung verdecken jedoch den Kern der Sache. Es geht nicht um die Auslegung von Gesetzestexten oder um die Frage, was eben mit der Neutralität vereinbar ist und was nicht. Es geht um den Schutz österreichischer Sicherheitsinteressen. Und dieser Schutz kann letztlich nur in Zusammenwirkung mit anderen EU-Staaten gewährt werden. Daraus hat Österreich – Neutralität und Irische Klausel hin oder her – den logischen Schluss gezogen und sich entschieden, im Rahmen der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (eng.: Permanent Structured Cooperation, PESCO) im Bereich der Verteidigung an einer allmählich potenter werdenden gemeinsamen europäischen Verteidigung mitzuwirken.²¹ Durch seine Teilnahme an PESCO hat sich Österreich verpflichtet: a) die Militärausgaben allmählich an zwei Prozent des Bruttoinlandsprodukts anzunähern; b) an zumindest zwei Projekten der europäischen Rüstungsagentur mitzuwirken; und c) vor

allem auch die eigenen Streitkräfte so auszurichten und auszurüsten, dass diese mit den anderen europäischen Militärs fraktionslos zusammenarbeiten können, also »interoperabel« sind. Dieser Anpassungsprozess ist im österreichischen Heer bereits im Laufen. Da die Heere der anderen EU-Staaten, an die man sich anpasst, aber zugleich auch nach NATO-Muster organisiert sind, passt sich Österreich auch NATO-Normen an und seine Truppen werden daher interoperabel mit NATO-Truppen.

Ausblick: Gemeinsame EU-Verteidigung statt NATO

Österreich hat guten Grund, sich gegen die zunehmende globale Unsicherheit zu wappnen und sich dabei im unvermeidlichen militärischen Zusammenwirken mit anderen Staaten am Konzept einer europäischen Verteidigung zu orientieren und nicht an einer Mitgliedschaft in der NATO. Denn einerseits ist der Bestand der NATO langfristig durch ein zunehmendes Desinteresse der USA gefährdet. Auf der anderen Seite birgt eine vielleicht dennoch stärker werdende US-europäische militärische Verbindung die Gefahr, Europa in außereuropäische militärische Konflikte einzubinden, in denen es nur verlieren kann. Zu einem formalen Abseitsstehen von der NATO drängt in Österreich auch eine ausgeprägte, NATO-skeptische öffentliche Meinung.

Österreich war und ist mit der NATO auf vielfache Weise verknüpft.²² Ein formeller Beitritt würde hingegen als endgültige Verabschiedung aus der immerwährenden Neutralität gewertet und von österreichischen Bürger:innen politisch abgelehnt werden. Es ist zwar offensichtlich, dass die Bürger:innen das Konzept der Neutralität in realitätsferner Weise mythologisch überhöht haben. Aber das ist erklärbar und dafür sollte man eine gewisse Sympathie aufbringen. Die Neutralität ist nämlich eng mit der Nationswerdung Österreichs verknüpft, also damit, dass sich Bürger:innen als Teil einer eigenständigen politischen Gemeinschaft verstehen, insbesondere und in erster Linie nicht als Teil der Deutschen Nation, mit der sich vor nicht allzu langer Zeit noch viele in Österreich identifiziert hatten.²³ Durch die Wertschätzung, ja Mythologisierung der Neutralität schimmert auch ein gutes Maß an Pazifismus, also eine grundlegende Skepsis gegenüber militärischen Instrumenten und eine prinzipielle Ablehnung von Gewalt. In Österreich gibt es daher auch keine Heroisierung des Militärischen und des Soldatentums (siehe hierzu auch den Beitrag von Ralph Janik in diesem Band). Das Bundesheer wird ob seiner Rolle im Katastropheneinsatz geschätzt und nicht als Symbol für Behauptung in einem militärischen Konflikt.

Die Kluft, die sich hier zwischen öffentlicher Meinung einerseits und den militärischen Tatsachen und Notwendigkeiten andererseits eröffnet hat, ist offensichtlich. Es ist der Politik nicht gelungen, der Öffentlichkeit einsichtig zu machen, dass Österreich eben nicht wirklich neutral ist, sondern de facto Teil des europäischen Sicherheitsverbundes. Wie lange aber kann dieser Zwiespalt weiter bestehen? Irgendwann einmal sollten öffentliche Meinung und das realpolitische Verhalten wohl deckungsgleich werden.

Neutralität wird in Österreich auch deshalb geschätzt, weil ihr – in übertriebener Weise – eine friedensstiftende und konfliktmindernde Rolle zugedacht wird. Sinnvollerweise sollte also klargestellt werden, dass Österreich dieser ihm so generös zugedachten Funktion besser im Rahmen eines gesamteuropäischen Vorgehens gerecht werden

kann. Vertrauensbildende Maßnahmen im Bereich der militärischen Verteidigung, vorbeugende Konfliktvermeidung, Streitschlichtung und humanitäre Aktionen könnten mit Aussicht auf Erfolg dann besser vorangebracht werden, wenn Österreich in und durch die EU handelt bzw. im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Verteidigung. Als relativ kleiner, politisch und militärisch isolierter Akteur kann es hingegen kaum friedensstiftend wirksam werden. Argumente dieser Art könnten dabei helfen, die Kluft zwischen der am Einzelgängertum Österreichs verhafteten öffentlichen Meinung und den objektiven Gegebenheiten und tatsächlichen Interessen allmählich etwas einzuebrennen.

Anmerkungen

- 1 Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs, BGBl Nr. 211/1955, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1955/211/A1/NOR12005213>.
- 2 Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs.
- 3 Das erklärt auch den – erfolgreichen – Widerstand der Sowjetunion gegen die Ausrüstung des österreichischen Heeres selbst mit einfachen panzerbrechenden Lenkwaffen. Der Verweis der Sowjetunion darauf, dass ihre ablehnende Haltung durch das Lenkwaffenverbot des Staatsvertrages begründet war, kann nicht wirklich überzeugen. Die im Staatsvertrag erwähnten Lenkwaffen sind in keiner Weise mit diesen einfachen, zur Standardausrüstung zählenden, panzerbrechenden Waffen vergleichbar.
- 4 Ich stütze mich in diesen Ausführungen auf meine Erfahrungen im Büro des damaligen Bundeskanzlers Bruno Kreisky. In dieser Funktion war ich für die Beobachtung militärischer Agenden zuständig. Es war dies die Zeit, in der das von der SPÖ gegebene Versprechen der Verkürzung des Präsenzdienstes auf sechs Monate praktisch umgesetzt werden musste. Der Verteidigungsminister Johann Freihörsler scheiterte an dieser Aufgabe und interimistisch agierte Bruno Kreisky dann selbst als Verteidigungsminister. Auch der daraufhin eingesetzte Verteidigungsminister Karl Lütgendorf konnte die Heeresreform nicht umsetzen. Er wurde de facto zur Seite geschoben und Kreisky folgte sodann den Empfehlungen von General Emil Spannocchi. Die Umsetzung dieser Empfehlungen zur Umstellung auf eine Raumverteidigung hätten einen starken Ausbau der Miliz erfordert. Dazu ist es nie gekommen. Im Kern blieb das Bundesheer ein Berufsheer, mit einer Ausrichtung auf die NATO (was sich anhand zahlreicher Beispiele belegen lässt; siehe z. B. das in diesem Beitrag erwähnte Beispiel Horchstation Königswarte; oder die Befestigungsanlagen in den Schlüsselzonen westlich von Amstetten, die dabei helfen sollten, das Vordringen der Warschauer-Pakt-Truppen in die Flanken der NATO ein wenig zu bremsen).
- 5 Das Argument, dass militärische Schwäche ein Garant der Sicherheit sein kann, wurde – wenn auch in etwas anderer Form – in Dänemark während des Ersten Weltkrieges ebenfalls geltend gemacht, wie Karen Gram-Skjoldager beschreibt: »In the case of Denmark, it was even believed that the presence of a significant military defence would render Denmark more vulnerable to a British or German attack

- because the great powers would want to get hold of the military resources in the strategically important Danish territory«. Karen Gram-Skjoldager, »The Other End of Neutrality: The First World War, the League of Nations, and Danish Neutrality,« in *Caught in the Middle: Neutrals, Neutrality and the First World War*, hg. von Johan Den Hertog und Samuel Kruizinga (Amsterdam: Amsterdam University Press, 2012), 160.
- 6 So der Historiker und Journalist Hugo Portisch in einem Bericht über seine Gespräche mit dem ehemaligen stellvertretenden Generalstabschef des Warschauer Paktes und mit einem General im Planungsstab der Sowjetarmee. Beide Generäle bestätigten die Tatsache, dass »östliche« Atomwaffen auf Ziele im österreichischen Staatsgebiet programmiert waren. Beide Generäle erklärten auch, dass ihrer Kenntnis zufolge Nämliches für die taktischen Atomwaffen des Westens galt. Der Standard, »Die zwölf Atombomben-Ziele in Österreich,« 19. Dezember 2001, <https://www.derstandard.at/story/809904/die-zwoelf-atombomben-ziele-in-oest-erreich>.
 - 7 Markus Sulzbacher, »NSA-Laushstation Königswarte: Jahrelanger Bruch der Neutralität,« Der Standard, 26. Oktober 2016, <https://www.derstandard.at/story/2000046460106/nsa-laushstation-koenigswarte-jahrzehntelanger-bruch-der-neutralitaet>.
 - 8 Für Bundeskanzler Kreisky hatte auch die massive Investition von General Motors in Wien neben einer wirtschaftlichen eine sicherheitspolitische Dimension. Er ging davon aus, dass die USA an der Absicherung massiver Auslandsinvestitionen ihrer Unternehmen interessiert seien (nach dem Motto »what is good for General Motors, is good for the United States«).
 - 9 Für die Ankündigung dieser neuen Weltordnung siehe George H. W. Bush, »Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit,« 11. September 1990, <https://bush41library.tamu.edu/archive/s/public-papers/2217>.
 - 10 Interview von Bundeskanzler Wolfgang Schüssel in Profil am 3. November 2001. Siehe OTS, »profil: Schüssel: »NATO-Beitritt nicht ausschließen,« 3. November 2001, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20011103_OTS0009/profil-schuessel-nato-beitritt-nicht-ausschliessen. Dem waren aber nach dem österreichischen EU-Beitritt und noch unter sozialdemokratischen Regierungschefs Diskussionen über eine möglich NATO-Mitgliedschaft voraus gegangen. Sogar der ehemalige Außenminister Peter Jankowitsch sowie Josef Cap hatten mit dieser Option sympathisiert (Auskunft von Botschafterin Eva Nowotny, der diplomatischen Beraterin von Bundeskanzler Franz Vranitzky).
 - 11 So der tonangebende neokonservative US Think Tank Project For a New American Century (<https://web.archive.org/web/20121014140718/www.newamericancentury.org/>).
 - 12 Der US-Präsident George W. Bush zu einem ausländischen Regierungschef: »you know Mr ----- we Americans don't like to have our hands tied. But who does, which country does like to have its hands tied? Nonetheless most states have to yield parts of their autonomy in exchange for a peaceful order, that serves the interests of all. That is especially relevant for so called »hegemons«. They must respect themselves

the rules which they expect others to observe.« Zitiert nach einem dem Autor bekannten Zeugen, der bei dem Gespräch anwesend war.

- 13 Z. B.: der US Maginsky Act, durch den russische Funktionäre für den Tod eines russischen Bürgers in einem russischen Gefängnis mittels Sanktionen bestraft werden sollten.
- 14 Vor den US-Kriegen in Afghanistan und im Irak meinten 2001 noch 58 Prozent der befragten Österreicher:innen, dass ihr Land in fünfzehn Jahren nicht mehr neutral sein werde (also der NATO beigetreten wäre). Nach den Kriegen in Afghanistan und im Irak hat sich die Meinung drastisch gedreht: 53 Prozent waren nunmehr der Ansicht, dass Österreich auch in Zukunft neutral sein werde. Conrad Seidl, »Klare Mehrheit für Neutralität und höheres Heeresbudget,« Der Standard, 23. Oktober 2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000191969/klare-mehrheit-fuer-neutralitaet-und-hoeheres-heeresbudget>.
- 15 Nicht zu Wort gemeldet hat sich ein geeint handelndes Europa zum Beispiel in der für die Ost-West-Beziehungen entscheidenden Frage, ob es wirklich notwendig war Raketen-Abwehrsysteme just in der Nähe Russlands einzurichten. Keine großen europäischen Anstrengungen gab es auch zum Erhalt des stabilisierenden, aber dann dennoch beendeten Open Skies-Abkommen zu gegenseitiger militärischer Inspektion durch Flugzeuge.
- 16 Ein Beispiel für solche Sachzwänge liefert das europäische Luftverteidigungssystem Sky Shield, an dem sich Österreich beteiligen will, ja beteiligen muss; und das schon aus rein wirtschaftlichen Gründen, aber auch aus technischen: Der Anflug einer Rakete muss diagnostiziert werden, bevor die Rakete die Grenzen Österreichs überfliegt.
- 17 Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs.
- 18 Das ehemalige Albanien unter Enver Hodscha hat dies versucht und wurde dadurch zu einer Karikatur, zu einem *failed state*. Ähnliches gilt für Nordkorea mit seiner Juche Doktrin, welche staatliche Autarkie einfordert und heroisiert.
- 19 Statistik Austria, »Außenhandel,« 8. Oktober 2024. https://www.statistik.at/fileadmin/pages/513/12_Aussenhandel.pdf.
- 20 Noch in den Achtzigerjahren des vorigen Jahrhunderts wurde unter Verweis auf die immerwährende Neutralität gefordert, dass Österreich von Nahrungsmittelimporten unabhängig sein sollte, oder dass zumindest die wesentliche Grundausrüstung an Waffen in Österreich hergestellt werde. Diese Forderungen klingen heute absurd. Die Produktion der noch in Österreich hergestellten Panzer besorgt heute das US-amerikanische Rüstungsunternehmen General Dynamics. Das neutrale Österreich konnte sich nicht einmal den von den USA vorangetriebenen Maßnahmen entziehen, durch welche der Verkauf von hochtechnologischen Gütern an die damalige Sowjetunion eingeschränkt wurde. Österreich sah sich also gezwungen, an einer von der Sowjetunion wohl als feindlich erachteten Aktion mitzuwirken. Österreich war nämlich einfach nicht autark genug, um dem US-Druck auszuweichen. Hätte es das getan, wäre ihm möglicherweise selbst der Zugang zu Hochtechnologie und/oder großen Teilen des Weltmarktes verwehrt worden. Das konnte Österreich nicht riskieren.

- 21 Der österreichische General Robert Brieger war von 2022 bis 2025 Vorsitzender des EU-Militärausschusses (EUMC).
- 22 Siehe hierzu auch Carmen Gebhard, »Österreich und die NATO,« in Handbuch Außenpolitik Österreichs, hg. von Martin Senn, Franz Eder und Markus Kornprobst (Wiesbaden: Springer VS, 2023), 745–760, doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_35.
- 23 Am 26. Oktober jeden Jahres erinnert man sich an den Beschluss des Nationalrats, mit dem Österreich sich für immerwährend neutral erklärt hatte. Eine Zeit hindurch nannte man diesen Staatfeiertag »Tag der Fahne«. Den Begriff eines »Nationalfeiertags« wollte man vermeiden – offensichtlich in Hinblick auf die vielen, welche bei Nation nicht an Österreich, sondern an Deutschland dachten. Diese Hemmung ist inzwischen gefallen. Man nennt den Erinnerungstag heute allgemein Nationalfeiertag.

Postheroische Neutralität und europäische Solidarität

Ralph Janik

Einleitung

Österreichs Sicherheits- und Verteidigungspolitik ist von einem doppelten Widerspruch geprägt: Einerseits fehlt trotz des verfassungsgesetzlich festgelegten *bewaffneten* Charakters der Neutralität der kollektive Wille, kriegsrische Handlungen auf österreichischem Staatsgebiet gegebenenfalls mit Waffengewalt zu verhindern. Gleichzeitig lässt die Neutralität keine allzu intensive Zusammenarbeit mit anderen Staaten oder gar das »Auslagern« einzelner Elemente der Landesverteidigung zu. Andererseits – und damit einhergehend – ist Österreich als Mitglied der Europäischen Union (EU) in ihre Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie, als Teil davon, in die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) voll integriert. Rein rechtlich *kann* die Neutralität auf Basis von Artikel 23j des Bundes-Verfassungsgesetzes (B-VG) zurücktreten (siehe hierzu den Beitrag von Andreas Müller in diesem Band), sobald die EU handelt.

Diese weitreichenden Möglichkeiten decken sich jedoch nicht mit den innenpolitischen Realitäten, ganz im Gegenteil: Die Politik will den erweiterten Spielraum nur eingeschränkt, wenn überhaupt, nutzen, vielmehr betont sie die passive Dimension der Neutralität. So *kann* sich Österreich neutralitätspolitische »Extrawürste« ausbedingen und die Teilnahme an einzelnen EU-Maßnahmen verweigern. Das betrifft neben dem medial aufgeblähten Phantasma einer »EU-Armee« die ungleich relevantere Frage der Unterstützung angegriffener Partnerländer der EU wie der Ukraine oder auch die in Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) festgelegte Beistandspflicht, von der Österreich profitiert, ohne im Gegenzug voll verpflichtet zu sein. Im Ernstfall würde Österreichs Solidarität mit einem angegriffenen EU-Mitglied wohl nicht allzu weit gehen (siehe hierzu den Beitrag von Anna Saischek und Anna Stock in diesem Band). Wer schon nicht für sein eigenes Land kämpfen möchte, würde das umso weniger für ein anderes tun.

Mit leicht zynischem Unterton kann man die von Franz Cede¹ geprägten Beschreibungen der Neutralität, die von »Avocados« (die dafür stehen, dass die Neutralität ihrem rechtlichen Kern nach militärisch ist) bis zu Frank Sinatras »I did it my way« (Österreich handhabt seine Neutralität auf seine Art) reichen, mit der »Rosinen-Doktrin« erweitern: Österreich versucht, das (für sich vermeintlich) »Beste aus beiden Welten«, also der Neu-

tralität und der EU-Mitgliedschaft, herauszupicken: Solidarität und Anstrengungen zur Verteidigung von den anderen, Passivität für sich selbst. Vorwürfe des sicherheitspolitischen »Trittbrettfahrertums«², einer »Made im NATO-Speck«³, garniert mit Schweizer Neutralität und Liechtensteinischem Zwergentum,⁴ kommen nicht von ungefähr.

Vor diesem Hintergrund erläutert der vorliegende Beitrag das Zusammenspiel zwischen Neutralität, fehlender Bereitschaft sowie Fähigkeit zur Landesverteidigung und EU-Mitgliedschaft. Dabei wird zunächst das seit 1945 mehrfach gewandelte sicherheitspolitische Umfeld beschrieben: vom Mächtigegleichgewicht des Kalten Krieges über die Verlagerung des Schwerpunkts weg von der Neutralität in Richtung nicht-staatlicher Konflikte und Bedrohungen bis hin zur »Rückkehr des Krieges« nach dem russischen Großangriff auf die Ukraine. Auf dieser Grundlage folgt eine Darstellung der Grundlagen der Neutralität und ihres Platzes in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Das erklärt, wieso die vielfach herbeigesehnte Rückbesinnung auf die »klassische« Neutralität nicht ohne weiteres möglich wäre. Hier setzt die These dieses Beitrags an, die mangelnde Solidarität innerhalb Europas, die geringe Verteidigungsbereitschaft und -fähigkeit sowie das fehlende Interesse an Außenpolitik als österreichische Ausformung eines westlichen »Postheroismus« zu erklären. Am Ende steht eine durchaus kritische Bestandsaufnahme: Österreich ist trotz – oder wegen (?) – seines zunehmend volatilen Sicherheitsumfelds ein postheroischer Trittbrettfahrer in der Sicherheitspolitik.

Vorbemerkung: alte und neue Bedrohungen

Österreichs Neutralität wird ihrem Wesen nach durch weltpolitische Ereignisse und Entwicklungen determiniert. Ihr Ursprung liegt, wie jener der immerwährenden Neutralität als solcher, in zwischenstaatlichen Kriegen und dem in der sowjetischen Außenpolitik der 1950er-Jahre vorherrschenden Denken in Einflussphären und »Puffern«⁵ (siehe auch den Beitrag von Wolfgang Mueller in diesem Band). Österreich sollte aufgrund seiner direkten Nachbarschaft zum »eisernen Vorhang« – wie auch Finnland mit seiner 1340 Kilometer langen Landgrenze zur Sowjetunion und der räumlichen Nähe zum damals sowjetischen Estland – keinem militärischen Lager angehören. Gleichzeitig sollte es angesichts der permanenten Bedrohung, die die unmittelbare Nachbarschaft konkurrierender weltanschaulicher Systeme mit sich bringt, im Ernstfall kein militärisches Durchmarschgebiet sein: Als immerwährend neutraler Staat hat Österreich nicht nur das Recht, sondern die Pflicht zur Notwehr, es »kommt also nicht daran herum, sich schon in Friedenszeiten mit militärischen Mitteln in einem Ausmaß zu versorgen, das ihm im Falle eines bewaffneten Konflikts die Erfüllung seiner Neutralitätspflichten – denen ja korrespondierende Rechte der Konfliktparteien gegenüberstehen – ermöglicht«⁶.

Allerdings stößt ein kleiner neutraler Staat »mit geringem Potential« wie Österreich bei der Verteidigung gegen mächtigere Gegner an seine Grenzen, »er kann [...] in den Raum, in den er eingebettet ist, [nur] ausstrahlen, beeinflussen kann er ihn nicht; er wird von ihm beeinflusst«, wie es der bekannte österreichische General Emil Spannocchi 1968, und damit im Übrigen kurz vor Niederschlagung des Prager Frühlings, ausdrückte.⁷ Darauf aufbauend verschrieb sich Österreich strategisch dem Gedanken der »Raumverteidigung« (die »Spannocchi-Doktrin«). In Anbetracht der geographischen und mili-

tärischen Realitäten wäre es illusorisch gewesen, eine Art undurchdringbaren Schutzwall errichten zu wollen. Vielmehr sollten fremde Staaten »durch die Aussicht auf ständige Angriffe in Flanken und Rücken von vorneherein abgehalten werden, durch Österreich durchmarschieren zu wollen«⁸. Der durch eine Invasion erwartete Vorteil sollte die dadurch in die Höhe getriebenen militärischen Kosten schlichtweg nicht rechtfertigen.

Dieses raumbezogene Denken kam mit dem Zerfall der Sowjetunion und dem Ende der realsozialistischen Regime in Europa an sein Ende. Zum einen wurde die Neutralität endgültig von der Realität eingeholt, denn die meisten Konflikte seit 1945 waren nicht-internationalen Charakters⁹, sie wurden also (neben dem Sonderfall der Dekolonisationskriege) nicht zwischen, sondern innerhalb von Staaten geführt. Nicht-staatliche Akteure gerieten allerdings erst mit Ende des Kalten Krieges, den »neuen Kriegen«¹⁰ der 1990er-Jahre – ob im Zuge des Zerfalls Jugoslawiens oder in »fragilen« Staaten wie Somalia, Liberia, Sierra Leone und Zaire – und infolge islamistischer Terroranschläge ins Zentrum sicherheitspolitischer Aufmerksamkeit. So hielt etwa Boutros Boutros-Ghali, damaliger Generalsekretär der Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO), in seinem Bericht *Agenda for Peace* im Jahr 1992 fest: »[T]he cohesion of States is threatened by brutal ethnic, religious, social, cultural or linguistic strife. Social peace is challenged on the one hand by new assertions of discrimination and exclusion and, on the other, by acts of terrorism seeking to undermine evolution and change through democratic means«¹¹.

Zum anderen veränderte sich die geopolitische Landkarte Europas. Russland war als Nachfolgestaat der Sowjetunion inmitten der postsowjetischen Konflikte und im Zuge des Umstiegs von der Plan- zur Marktwirtschaft großteils mit sich selbst und seiner unmittelbaren Umgebung beschäftigt. Die ehemaligen (potentiell gefährlichen) Nachbarn entlang der Peripherie des »Ostblocks« wurden hingegen schrittweise in das europäische und transatlantische Wirtschafts- und Verteidigungssystem integriert. Österreich wanderte damit von der Grenze zwischen »Osten« und »Westen«, in das politische Herz Europas. Dementsprechend ging es schon vor dem EU-Beitritt davon aus, »seine Sicherheit am wirkungsvollsten im europäischen Verbund gewährleisten«¹² zu können. »Weil Europas Sicherheit eben auch die Sicherheit Österreichs ist, hat Österreich alles Interesse, am Aufbau der künftigen europäischen Sicherheitsstrukturen solidarisch und im Geiste der gemeinsamen Verantwortung mitzuwirken«¹³, wie es das Außenministerium in seinem außenpolitischen Bericht 1993 (!) formulierte.

Auf einer weiteren, höhergelegenen Ebene machte der Irakkrieg 1990/91 die erstmals nach Schaffung des Völkerbunds¹⁴ und dann im Rahmen der VN diskutierte Frage nach der Rolle, ja der Berechtigung der Neutralität innerhalb eines Systems kollektiver Sicherheit, wieder höchst relevant. Schließlich hatte der Sicherheitsrat der VN das militärische Vorgehen der von den USA angeführten Allianz gegen den Irak, der zuvor offensichtlich-rechtswidrig in Kuwait einmarschiert war, autorisiert. Die Bundesregierung gelangte deshalb zu dem Schluss, dass kein »Krieg« im Sinne des Neutralitätsgesetzes vorlag und folglich auch keinerlei neutralitätsrechtliche Verpflichtungen ausgelöst wurden.¹⁵ Bis heute gilt damit die simple Regel, dass die Neutralität nicht zur Anwendung gelangt, sobald der Sicherheitsrat Militärinterventionen eine Art Gütesiegel der VN verleiht. In der Regel beinhalten derartige – in der Praxis ohnehin höchst seltene – Resolutionen allerdings keine Verpflichtungen zur Entsendung von Truppen, sondern eine blo-

ße Ermächtigung zur Gewaltanwendung. Österreich kann also, wie alle anderen Länder auch, frei entscheiden, ob es sich direkt beteiligen möchte. Wohl aber muss es gegebenenfalls sein Staatsgebiet, allen voran den Luftraum, für Truppenverlegungen und ähnliche operative Maßnahmen zur Verfügung stellen.

Angesichts all dieser und weiterer Entwicklungen ging das Außenministerium Anfang 2001 – und damit im Übrigen vor den Anschlägen vom 11. September – so weit, die Neutralität offen als »inhaltlich leer«¹⁶ zu bezeichnen. Beim Umgang mit Bedrohungen durch Aufständische, Rebellen oder Terrorgruppen ist sie schließlich irrelevant. Hier kommt das allgemeine Völkerrecht zur Anwendung, das die Einmischung in die inneren Angelegenheiten anderer Staaten ebenso verbietet wie Waffenlieferungen, bei denen ein hohes Risiko besteht, dass sie für massive Menschenrechtsverletzungen oder Kriegsverbrechen eingesetzt werden.

Im Gegensatz dazu fällt Russlands Großangriff auf die Ukraine offensichtlich unter das allgemeine Neutralitätsrecht, handelt es sich doch eindeutig um völkerrechtswidrige Aggression. Daraus muss jedoch keine strikte Zurückhaltung folgen, ganz im Gegenteil. Für Österreich, das traditionell und gerade aufgrund seiner geringen militärischen Kapazitäten auf die Einhaltung des Völkerrechts pocht, ist die Gleichbehandlung von Angreifer und Verteidiger keine Option.

So hat die Bundesregierung seit dem 24. Februar 2022 versucht, die Balance zwischen Neutralität und geschlossenem europäischem Vorgehen zu finden. Sie hat Russlands Vorgehen eindeutig verurteilt, schon früh Helme und Schutzwesten geliefert, sich an den EU-Sanktionen beteiligt, humanitäre Hilfe geleistet beziehungsweise finanziert und sogar Waffenlieferungen durch österreichisches Gebiet zugelassen. Im einschlägigen Ratsbeschluss (2022/338) vom 28. Februar 2022 wurde dazu eine explizite Verpflichtung aufgenommen (Artikel 5). In Verbindung mit der Pauschalermächtigung in Artikel 23j Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) wurde die ältere, dem Neutralitätsgesetz entsprechende Neutralität gewissermaßen »überlagert« (siehe hierzu den Beitrag von Andreas Müller in diesem Band).

Dennoch war die Bundesregierung weit davon entfernt, die seit dem EU-Beitritt bestehenden rechtlichen Möglichkeiten voll auszuschöpfen. Vielmehr zog sie bei direkten, also staatlichen Lieferungen von Waffen und Kontakten mit Angehörigen der ukrainischen Streitkräfte – im merklichen Gegensatz zum neutralen Irland, das im August 2023 sogar die Ausbildung in den Grundlagen des Waffengebrauchs und der Gefechtstaktik ankündigte¹⁷ – von Anfang an eine »rote Linie« (siehe dazu meinen Beitrag mit Franz Cede in diesem Band). Die strenge Neutralität der ersten vier Jahrzehnte mag nicht mehr gelten. Gänzlich obsolet ist sie jedoch bei weitem nicht geworden.

Back to Basics: Neutralität – EU – Bündnisfreiheit

Auf das Wesentlichste und Einfachste heruntergebrochen verlangt das Neutralitätsrecht, keine Kriegspartei militärisch zu bevorzugen und sich nicht direkt oder indirekt, also durch die Lieferung von Rüstungsgütern oder das Zur-Verfügung-Stellen des eigenen Staatsgebiets für kriegserische Handlungen, in Kriege einzumischen. Bei immerwährend neutralen Staaten kommen (in Abgrenzung zur anlassbezogenen Neu-

tralität¹⁸), traditionell gewisse »Vorwirkungen« hinzu. Sie haben stets darauf zu achten, keine Zweifel hinsichtlich der Beibehaltung ihrer Neutralität bei Ausbruch eines Krieges aufkommen zu lassen¹⁹: kein Beitritt zu einem Militärbündnis, keine dauerhaften Stationierungen fremder Truppen und sonstiger Militärinstallationen auf ihrem Gebiet sowie die – für die Zwecke dieses Beitrags einschlägige – Fähigkeit, sich selbst verteidigen zu können.

Die Einhaltung des Neutralitätsrechts bringt heute allerdings keine Vorteile, die über das allgemeine Völkerrecht hinausgehen. Vereinzelt bestehen sogar Normkonflikte mit anderen Regelungen.²⁰ Die hinter der klassischen Neutralität stehende Ratio, potentiell gleichermaßen Recht (oder Unrecht) habende »Streithähne« gleich zu behandeln, greift aufgrund der allgemeinen Ächtung des Krieges nicht mehr. Das moderne Völkerrecht ist seinem Wesen nach pazifistisch und solidarisch: Man darf nie angreifen und sich immer verteidigen, gegebenenfalls auch mit Unterstützung anderer.

Zumindest in der Theorie besteht sogar eine allgemeine Pflicht, individuell und im Verbund mit anderen Staaten daran zu arbeiten, Angriffskriege zu beenden und deren Folgen, ob Gebietsveränderungen oder Regimewechsel, wieder rückgängig zu machen. Dass Österreich nach dem 24. Februar 2022 weiterhin russisches Gas importiert und damit in die Putin'sche Kriegskasse einzahlt, ließ sich damit nicht vereinbaren.²¹

Die Neutralität endet, sobald ein Staat in einen bestehenden Konflikt militärisch eingreift, sie also selbst aufgibt. Dessen ungeachtet können neutrale Staaten im Falle eines Angriffs militärische Unterstützung erbitten und bekommen. Einzige Voraussetzung ist ein entsprechendes Ansuchen der betroffenen Regierung, das ad hoc oder vorab, durch den Beitritt zu einem Verteidigungsbündnis, abgegeben werden kann. Allerdings muss kein Staat einem anderen militärisch beistehen. Das gilt selbst innerhalb der Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) und der EU. So legt Artikel 5 des Nordatlantikvertrags zwar fest, dass ein Angriff auf ein Mitglied wie ein Angriff auf jedes behandelt wird (das »Gang-Prinzip«, schlägt man einen, bekommt man es mit allen zu tun). Allerdings spricht diese Bestimmung in weiterer Folge lediglich davon, dass ein NATO-Mitglied die seiner Meinung nach »erforderlichen« Schritte setzen soll. Man darf dabei nicht vergessen, dass die USA auch nach dem Zweiten Weltkrieg zwischen Isolationismus und Interventionismus schwankten und keinen rechtlichen Automatismus zu einem neuerlichen Eingreifen in Europa akzeptiert hätten. Nach überwiegender Ansicht besteht daher keine völkerrechtliche Verpflichtung, einem angegriffenen Staat mit den eigenen Streitkräften zur Hilfe zu eilen.²²

Die in Artikel 42 Absatz 7 EUV festgelegte Beistandspflicht der EU ist robuster formuliert als Artikel 5 des Nordatlantikvertrags. Ihr zufolge schulden die EU-Mitgliedstaaten im Falle eines Angriffs »alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung«. Allerdings sollte man auch hier keine militärische Eingriffspflicht hineinlesen.²³ Im Gegenteil, in bewusster Abkehr von Artikel IV des Brüsseler Vertrags zur Westeuropäischen Union (WEU) aus dem Jahr 1948 wurde auf einen dahingehenden Verweis verzichtet. Dort war noch von »all the *military* aid and assistance in their power [eigene Hervorhebung]« die Rede. Zeitgleich geht Art. 42 Abs. 7 EUV in einem anderen Punkt weiter als die WEU und auch die NATO, weil er keinerlei geographische Einschränkung vornimmt.

Die erste und bis heute einzige »Aktivierung« der Beistandspflicht erfolgte durch Frankreich nach den Anschlägen vom 13. November 2015. Sie hatte allerdings keine Aus-

wirkungen auf die Neutralität. Österreich hatte schließlich schon zuvor bekräftigt, dass sie bei Terrorismus ohnehin irrelevant sei.²⁴ Abgesehen davon stand eine direkte Beteiligung am Kampf gegen den sogenannten Islamischen Staat ohnehin nicht zur Debatte – vielmehr erfolgte die Unterstützung Frankreichs auf indirektem Wege, also im Rahmen anderer, aufgrund eines Mandats der VN neutralitätsrechtlich unbedenklicher französischer Militäroperationen.

Das ändert jedoch nichts daran, dass die EU mittlerweile die Kriterien eines Verteidigungsbündnisses und damit auch eines militärischen Bündnisses, jedenfalls im weiteren Sinne²⁵, erfüllt²⁶. Dabei gilt es zwar zu bedenken, dass es keine universelle, vertraglich festgelegte völkerrechtliche Definition eines solchen gibt. Allerdings besteht Einigkeit darüber, dass ein Bündnis vorliegt, wenn Staaten sich dauerhaft zusammenschließen, um ihre Sicherheitsinteressen gemeinsam und gegebenenfalls militärisch durchzusetzen.²⁷ Dieses Ziel wird durch Einrichtungen wie dem Militärstab der EU, dem Militärausschuss der EU oder dem Militärischen Planungs- und Durchführungsstab, der auch einen »strategischen Kompass« für Sicherheit und Verteidigung erstellt, zweifelsohne verfolgt. Die EU ist spätestens mit dem Vertrag von Lissabon zu einem »de facto [...] ›echten‹ Verteidigungsbündnis«²⁸ geworden. Der Begriff der »Bündnisfreiheit« sollte in Bezug auf Österreich daher besser als Synonym für »nicht-NATO-Mitglied« verstanden werden.

Österreich ist damit neutral und nicht-neutral zugleich – abhängig davon, ob ein Krieg die EU betrifft beziehungsweise, genauer, ob sie kriegsbezogene Maßnahmen ergreift. Das stellt gut vier Jahrzehnte währende, teils in exzessive Selbstreferenzialität abgleitende politische und völkerrechtliche Debatten auf den Kopf. Österreichische Völkerrechtler (die akademischen Debatten wurde in der Tat unter Ausschluss des weiblichen Geschlechts geführt) waren lange davon ausgegangen, dass die oben genannten Vorwirkungspflichten der immerwährenden Neutralität den Beitritt zu Vereinigungen verunmöglicht, die auf eine Harmonisierung der Außenpolitik ihrer Mitglieder abzielt. Zur Erinnerung: Die im Vertrag von Maastricht und damit vor dem österreichischen EU-Beitritt eingeführte GASP geht bereits auf die 1969 angelegte und 1986 formalisierte Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) zurück. Damit war von Anfang an klar, dass Österreich sich mit Fortschreiten des sicherheitspolitischen Integrationsprozesses irgendwann entschieden muss, ob es sich aus der GASP so weit wie möglich heraushalten oder seine Neutralität aufgeben würde.²⁹

Zunächst akzeptierte Österreich die Weiterentwicklung der GASP in den Verträgen von Amsterdam (1997) und Nizza (2001), mitsamt der Schaffung der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) nicht nur, es hatte sich sogar für eine »weitere Stärkung der GASP eingesetzt«³⁰. Darauf Bezugnehmend sprach der Expertenentwurf zur Österreichischen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin aus dem Jahr 2001 sogar davon, dass »Österreich [...] so wie Finnland und Schweden bündnisfrei«³¹ sei. Das war keine sprachliche Petitesse: Bündnisfreiheit und Neutralität sind verwandt, aber eben nicht ident: Die große Überschneidung liegt darin, keiner politischen oder sonstigen Allianz beizutreten. (Nur) bündnisfreie Staaten behalten sich allerdings das Recht vor, jederzeit einseitig (militärische) Unterstützung zu leisten (siehe hierzu auch den Beitrag von Stephan Wittich in diesem Band).

Ob und wie viel (rechtliche) Restneutralität im Rahmen der GASP im Allgemeinen und der Beistandspflicht im Besonderen noch besteht, lässt sich – je nachdem, wie man sich im Falle eines Angriffs auf ein EU-Mitglied verhalten möchte – unterschiedlich beurteilen. Man denke etwa an die Reaktion der FPÖ auf die Unterstützung für die Ukraine, die exemplarisch für eine politisch motivierte Instrumentalisierung des Völkerrechts steht: So sprach ihr Bundesparteiobermann Herbert Kickl bereits zu Beginn des russischen Angriffs am 24. Februar 2022 davon, dass »Überflüge von NATO-Jets oder Transporte von militärischer Ausrüstung durch Österreich, wie sie in der Vergangenheit stattgefunden hätten« völkerrechtlich »nicht in Ordnung« gewesen seien: »Wenn das neutrale Österreich seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht nachkommt, dann werden andere Staaten Österreichs Neutralität auch nicht mehr anerkennen.«³² Anlässlich des Nationalfeiertags 2023 monierte er überdies eine »Neutralitätsverletzung durch die Ukraine-Politik der EU«³³ und prangerte an, dass »die Höhe und Intensität der angeführten EU-Maßnahmen [...] unsere verfassungsrechtlich gebotene Neutralität in bisher ungekanntem Ausmaß«³⁴ untergrabe. Obwohl, wie oben ausgeführt, diese Aussagen der Rechtslehre und auch der außenpolitischen Praxis widersprechen, sollte man sie ernst nehmen: Ein ähnlich absolutes, die Uhr auf die Zeit vor dem EU-Beitritt zurückdrehendes Neutralitätsverständnis würde ein gemeinsames Vorgehen der EU konterkarieren oder als Vorwand für ausbleibende Hilfe für ein angegriffenes EU-Mitglied oder sonstige Länder ins Feld geführt werden.

Umgekehrt rechtfertigt Österreichs ambivalenter Status auch diametral entgegengesetzte Argumente: Wer Kriegsmaterial liefern oder gar das Bundesheer entsenden möchte, kann darauf verweisen, dass die GASP von der »gegenseitigen politischen Solidarität« beziehungsweise vom »Geiste der Loyalität und der gegenseitigen Solidarität« geprägt ist, wie es in Artikel 24 Absatz 2 EUV heißt. Fernab des harten Rechts bestehen folglich primär-politische Verpflichtungen (die nicht eingeklagt werden können, sie sind nicht zuletzt aufgrund ihrer offenen Formulierung »nicht-justizierbar«).

Davon abgesehen hat sich der Rest der Welt kaum bis gar nicht für die österreichische Neutralität interessiert. Kein anderer Staat hat gegen den EU-Beitritt und die späteren Reformen protestiert. Selbst die Sowjetunion³⁵ und später Russland hatten in der Vergangenheit mehrfach betont, dass der Beitritt zur EU und, allgemeiner, der Umgang mit der Neutralität die alleinige Sache Österreichs sei³⁶ – ein klarer Bruch mit ihrer früheren Haltung, die einer Annäherung an die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft im Weg gestanden war. Während der 1990er- und 2000er-Jahre ist gewissermaßen eine stillschweigende Akzeptanz der Neutralitätsmodifikation durch die Bündnispflicht als vorläufiger Endpunkt der Entwicklung der GASP und der ESVP eingetreten.³⁷

Als Russland in den frühen Jahren der Amtszeit Wladimir Putins wieder stärker auf die Einhaltung der Neutralität pochte, war es folglich zu spät – völkerrechtlich greifen hier die Rechtsfiguren des »Estoppel« und des *venire contra factum proprium*: Wenn ein Land schweigt, wenn es etwas sagen müsste, oder gar ein Verhalten setzt, auf das ein anderes berechtigterweise vertraut hat, kann es später nicht mehr einfach so umschwenken.³⁸ In Summe wäre die militärische Unterstützung anderer EU-Mitgliedstaaten neutralitätswidrig und dennoch völkerrechtskonform. Die Politik hat damit das letzte Wort. Es kommt schlussendlich darauf an, wie die Neutralität im Ausland wahrgenommen wird. Die primären Adressaten der österreichischen Außenpolitik sind immer noch an-

dere EU-Mitglieder und andere Staaten, die von der EU unterstützt werden. Die Vorstellung, dass ein Nicht-EU-Mitglied (mit Ausnahme des Aggressors und seiner Partner) eine Völkerrechtsverletzung geltend macht, weil Österreich den baltischen Staaten oder Polen (die am häufigsten genannten Szenarien) militärische Unterstützung leistet, mutet insofern absurd an. Im Gegenteil, mangelnde Solidarität mit einem Bündnispartner würde nicht nur inner-, sondern auch außerhalb der EU Zweifel an der Verlässlichkeit Österreichs aufkommen lassen.

Bei der Unterstützung von Staaten wie der Ukraine geht es wiederum um die größere geopolitische Dimension. Die Positionierung der EU als *global player* und der Wahrung ihrer Interessen hängt davon ab, wie geschlossen sie auftritt. Abgesehen von Russland haben andere Staaten die EU hier als einen größeren Block wahrgenommen und weniger auf einzelne – und schon gar nicht auf kleine bis mittelgroße – Mitglieder geachtet.

In den letzten Jahren hat sich Österreich wieder – primär aus innenpolitischen Gründen, aber auch im Hinblick auf die veränderte Weltlage – auf die Neutralität zurückbesonnen. Die 2013 verabschiedete Sicherheitsstrategie vermied den Begriff der Bündnisfreiheit. Stattdessen finden sich in ihr ein Verweis auf die »Stellung Österreichs als EU-Mitglied und zugleich neutraler Staat«³⁹ und die allseits beliebte Selbstbeschreibung als (potentieller) Vermittler oder Gastgeber. Diese Wortformel wurde sinngemäß auch bei der 2024 auf Regierungsebene beschlossenen Sicherheitsstrategie – bei der ich als Mitglied der »Steuerungsgruppe« ein wenig Einblick in die politischen Prozesse hatte – beibehalten: »Österreichs sicherheitspolitische Stellung ist einerseits durch seine militärische Neutralität und andererseits durch die Mitgliedschaft in der Europäischen Union bestimmt«. In Bezug auf die EU stellt sie wiederum klar, dass die Neutralität der »Mitwirkung« an der GASP »nicht entgegen« steht und, wie schon 2001 erstmals betont, die österreichische Sicherheit untrennbar mit der europäischen verbunden ist: »Österreich wird sich deshalb auch weiterhin an der GASP einschließlich der GSVP sowie an deren dynamischer Weiterentwicklung aktiv und solidarisch im Einklang mit seiner Verfassung beteiligen«.⁴⁰

Passive statt aktiver Neutralität

Die aktuelle weltpolitische Lage ist Österreichs größte neutralitäts- und sicherheitspolitische Belastungsprobe seit 1945 beziehungsweise 1955. Neben Deutschland wurde auch hierzulande, insbesondere von der ÖVP, eine »Zeitenwende«⁴¹ beschworen, der Etat für das Bundesheer erhöht und eine neue Sicherheitsstrategie ausgearbeitet.

Das waren weithin unumstrittene Schritte, Russlands Angriff auf die Ukraine hat ungeachtet des gern bemühten Bilds von Österreich als »Insel der Seligen« auch die österreichische Bevölkerung verunsichert. Laut einer vom Market-Institut zwischen September und Oktober 2023 durchgeführten Umfrage fühlen sich 63 % der österreichischen Bevölkerung ab 15 Jahren »eher« oder »sehr sicher« – ein starker Rückgang im Vergleich zum Juli 2019, als dieser Wert noch bei 81 % lag.⁴² In einer für das Magazin *Pragmaticus* von Peter Hajek/Unique Research erstellten Umfrage vom Jänner 2024 gaben außerdem 48 % der Befragten an, dass ihnen der Krieg gegen die Ukraine Sorgen mache (22 % ant-

worteten mit »ja, sehr«, 46 % mit »eher ja«, 21 % antworteten mit »eher nein« und nur 8 % mit »nein, gar nicht«. ⁴³

Von Einzelmeinungen oder weithin ignorierten Initiativen abgesehen (der Verfasser dieser Zeilen hat einen von zwei offenen Briefen »zur sicherheitspolitischen Lage Österreichs« unterschrieben ⁴⁴), hat der 24. Februar 2022 in Österreich zu keiner fundamentalen sicherheitspolitischen Neuausrichtung oder überhaupt zu einer dahingehenden Debatte geführt. Die Zustimmung zur Neutralität blieb in Umfragen ungebrochen bei denselben rund 70 % wie in den Jahren davor. ⁴⁵ Bereits in den 1970er-Jahren zogen einer Umfrage von Hanspeter Neuhold und Franz Wagner zufolge rund 80 % »die Sicherheit, die Neutralität bietet, jener aus einem Bündnisvertrag vor« ⁴⁶. Einer im Juni 2022 veröffentlichten Gallup-Umfrage zufolge stimmten 71 % der Ansicht zu, dass es für Österreichs Sicherheit besser sei, weiter neutral zu bleiben. ⁴⁷ Die bereits zitierte Umfrage für den *Pragmaticus* kommt sogar auf 78 % Zustimmung zu der Aussage, dass Österreich die Neutralität beibehalten solle, während sie nur 15 % durch ein neues Sicherheitskonzept »ersetzt« sehen wollen. ⁴⁸ Dazu passt es auch, dass ihr zufolge 60 % nicht glauben, dass Russland im Falle eines Sieges auch Österreich angreifen könnte (32 % »eher nein« und 28 % »nein, auf keinen Fall«-Antworten), während lediglich 10 % mit »ja, auf jeden Fall« und 21 % mit »eher ja« antworteten. ⁴⁹

Neben der kollektiven Wahrnehmung von Bedrohungen gibt es für die anhaltende Beliebtheit der Neutralität simple kollektivpsychologische und historische Erklärungen, die über Österreich hinausgehen: Fällt sie doch zeitlich mit der langen Phase des relativen Friedens in Europa zusammen, die weniger von direkten militärischen Konfrontationen als von Abschreckung und isolierten, ritualisierten Schlagabtauschen geprägt war. In diesem Klima haben sich im gesamten Westen, wenn auch in unterschiedlichen Ausprägungen, »postheroische Gesellschaften« herausgebildet, die »durch Arbeit, Tausch und das Versprechen auf Wohlstand integriert [sind], wohingegen eine aus Leidens- und Opferbereitschaft erwachsende Ehre [...] keine Rolle spielt. Dementsprechend sensibel reagieren solche Gesellschaften auf Gewaltanwendung bzw. oftmals bereits auf Gewaltandrohung«. ⁵⁰ Die althergebrachte Vorstellung, für Vaterland oder Nation im Kampf zum »echten Mann« zu werden oder einen ehrbaren »Heldentod« zu sterben, wurde zusehends absurd. Ganze Generationen von Soldaten gingen und gehen in den Ruhestand, ohne jemals auf einem Schlachtfeld gestanden zu haben. Generäle und Offiziere sind seit Jahrzehnten weniger Heerführer als vielmehr politische Manager, die Konflikte vermeiden anstatt ausfechten sollen. ⁵¹

Österreich verfolgte mit seiner aktiven Neutralitätspolitik einen eigenen postheroischen Ansatz. Während andere Staaten auf Abschreckung durch dauerhafte Kooperation im Rahmen der NATO, die Aufrechterhaltung großer Armeen, nukleare Schutzschirme und technologische Überlegenheit setzten, wollte und will Österreich um jeden Preis jede Form von Krieg vermeiden. Sicherheit sollte vielmehr durch innenpolitische Stabilität und *friedliches* Engagement im Rahmen von UN-Friedensmissionen gewährleistet werden, also »indem man der Welt keine Sorgen macht, indem man beweist, dass man selber das Land in Ordnung halten kann und sich für internationale Aktionen bereithält« ⁵² wie Bruno Kreisky es ausdrückte. Dazu kam die Rolle als Sitzstaat internationaler Organisationen, allen voran der Vereinten Nationen, deren bloße Anwesenheit in Wien Kreisky

als »Sicherheitsfaktor« bezeichnete, »weil sich isolierte Aktionen gegen ein Land, das sie beherbergt, nur im Lichte der Weltöffentlichkeit vollziehen könnten«.⁵³

Im Gegensatz zur daraus folgenden und durchaus erfolgreichen Neutralitätspolitik wurde die Verpflichtung zur (eigenständigen) Verteidigungsfähigkeit jahrzehntelang vernachlässigt. Die Neutralität war zwar de jure – wie es das Neutralitätsgesetz ausdrücklich festlegt – bewaffneter, de facto aber weitgehend pazifistischer Natur. Es muss folglich bezweifelt werden, ob die »Spannocchi-Doktrin« angesichts der typisch-postheroischen, »offenkundig immer geringer werdenden Leidensfähigkeit und -bereitschaft der Bevölkerung«⁵⁴ einen Praxistest bestanden hätte. Österreichs Sicherheit wurde schon während der Zeit des »Eisernen Vorhangs« und damit trotz seiner unmittelbaren Nachbarschaft zur sozialistischen Einflussphäre »weniger durch seine eigenen Anstrengungen gewährleistet, als durch die Anstrengung des Westens, das militärische Gleichgewicht in Europa zu erhalten und zu stärken. Die hässliche Bezeichnung »Trittbrettfahrer« für Österreich war daher nicht ausschließlich böseartig – vielmehr handelte es sich schlichtweg um eine zutreffende, wenn auch scharf formulierte Zustandsbeschreibung«⁵⁵, wie Karl Zemanek es in der Rückschau ausdrückte.

Daran hat sich wenig geändert, ganz im Gegenteil. Dem Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3) der Universität Innsbruck zufolge sind lediglich 13,62 % der Befragten bereit, Österreich gegen einen Angriff »mit der Waffe zu verteidigen«.⁵⁶ Ähnliche Werte finden wir auch bei der oben genannten Umfrage von Peter Hajek/Unique Research in der lediglich jeweils 16 % angaben, dass sie Österreich »eher« oder »auf jeden Fall verteidigen« würden.⁵⁷ Dem stehen Hajek/Unique Research zufolge 41 % gegenüber, die mit »nein, auf keinen Fall« geantwortet hatten, weitere 15 % mit »eher nein«.⁵⁸ In der relevantesten Bevölkerungsgruppe – Männer zwischen 18 und 55 Jahren – ist die Verteidigungsbereitschaft zwar höher, liegt aber immer noch unter der Hälfte der Befragten: 26,6 % antworteten mit »ja, auf jeden Fall« und 19,7 % mit »eher ja« (bei 30,9 %, die für »nein, auf keinen Fall« und 14,2 %, die »eher nein« geantwortet haben).⁵⁹

Auch hier hatte Russlands Angriff keine nennenswerten Auswirkungen, die Bereitschaft zur bewaffneten Verteidigung lag einer Erhebung des Bundesheeres zufolge 2021 und 2020 bei rund 30 %, während 42–43 % mit »nein« und weitere 18–15 % mit »eher nein« geantwortet hatten.⁶⁰ Auch hier war der Wert bei Männern ab 15 Jahren (eine genauere Unterteilung gibt es leider nicht) zwar höher, aber immer noch klar unter 50 %: 22 % antworteten mit »ja« und weitere 19 % »eher ja« (bei 14 % »eher nein«- und 36 % »nein«-Stimmen). Interessanterweise ist parallel dazu die Anerkennung gegenüber Soldat:innen seit Juli 2019 von 28 auf 56 % gestiegen, während sich 53 % für ein Aufstocken der Zahl der Soldat:innen ausgesprochen hatten.⁶¹ Das Bundesheer selbst gehört zu den Institutionen mit hohen Vertrauenswerten.⁶²

Dem absolut-pazifistischen, also Krieg auch im Falle eines Angriffs zurückweisen- den Wesen der Neutralität entspricht auch der Widerwille, sich militärisch im Ausland zu engagieren: So befürworteten Gallup zufolge nur 21 % der Befragten die Beteiligung des Bundesheeres bei bewaffneten UNO-Missionen voll und ganz und weitere 26 % mit einem »eher ja«, während 25 % wiederum mit »eher nein« und 17 % »nein, überhaupt nicht« antworteten.⁶³ Noch geringer fällt die Zustimmung zur Verteidigung anderer Länder aus, in der AFP3-Umfrage gaben lediglich 19,68 % der Befragten an, dass Österreich angegriffenen Staaten durch die Entsendung von Truppen helfen sollte. Umgekehrt erwar-

teten sich über 85 % im Falle eines Angriffs militärische Unterstützung durch andere EU-Mitglieder.⁶⁴ Eine offensichtliche Schiefelage, die jedoch nicht von ungefähr kommt. Der oben genannten Erhebung von Neuhold und Wagner aus den frühen 1970er-Jahren zufolge erwarteten damals 42 % der Bevölkerung »wirksame Hilfe« von den VN⁶⁵, ein angesichts der anhaltenden Dysfunktionalität des Sicherheitsrats durchaus erstaunlicher Wert, wie die Autoren bemerkten: »[...] bedenklich viele Österreicher [machen sich] ›Illusionen über die Effektivität der UNO bei der Gewährleistung der Sicherheit‹.«⁶⁶

In Summe ist Österreichs Neutralität in der Gesellschaft durch postheroischen Egoismus verankert: Wenngleich Umfragen zur Verteidigungsbereitschaft mit Vorsicht zu genießen sind – ob jemand wirklich kämpfen würde, weiß man erst, wenn jemand wirklich kämpfen soll – scheint Österreichs Bevölkerung die Landesverteidigung nicht nur nach außen und damit auf die Nachbarländer, die VN oder die NATO, sondern auch nach innen, also auf die Grundwehrdiener und die Berufssoldat:innen, auslagern zu wollen. Kollektive »Leidens«- und »Abwehrbereitschaft« fehlt freilich nicht nur in Österreich⁶⁷, sondern in zahlreichen westlichen Gesellschaften⁶⁸, wenngleich in unterschiedlichem Ausmaß, und selbst in Autokratien⁶⁹.

Wer (zu Recht) moniert, dass auf Österreich innerhalb der EU kein Verlass ist, muss auch die Frage stellen, inwieweit die anderen Mitgliedstaaten oder die USA ihre Partnerländer verteidigen würden. Das ist nicht nur eine Frage des Wollens, sondern auch des Könnens: Umfragen in den NATO-Ländern zeigen zwar durchaus solidarische Mehrheiten.⁷⁰ Nur: Selbst wenn ein theoretisches »Ja« im militärischen Ernstfall nicht zu einem praktischen »Nein« werden würde, bleibt die Frage der materiellen Verteidigungsfähigkeit. Wie ein Blick auf die Verteidigungsausgaben der letzten Jahrzehnte, insbesondere in der Phase der »Friedensdividende«, zeigt, haben weite Teile Europas schließlich auf Abrüstung gesetzt. Die Hoffnung auf ein Ende zwischenstaatlicher Kriege und den Beginn einer über die EU hinausgehenden Ära friedlich-partnerschaftlicher Beziehungen war eben gar verlockend.

Geringe Bereitschaft zur Landesverteidigung setzt neutrale Länder unter (noch) mehr Druck als andere. Wie schon zu Beginn dieses Beitrags angemerkt, können sie fehlende militärische Kapazitäten nicht durch potentiell uneingeschränkte Kooperationen mit anderen Staaten oder dem Beitritt zu Bündnissen »wettmachen«. Neutrale müssen sich dem Anspruch nach so umfassend und unabhängig verteidigen können wie möglich, ob sie wollen oder nicht – bei Österreich fällt dabei die »mangelnder Strategiekultur«⁷¹ besonders ins Gewicht. Auch wenn sie nicht selbst zum direkten Angriffsziel werden, sind sie immer noch dazu verpflichtet, die militärische Nutzung ihres Gebiets (mitsamt ihres Luftraums) zu verhindern. Sofern sie das nicht tun, werden sie zwar nicht zur Kriegspartei, wohl aber zum Kriegsschauplatz. Wenn neutrale Staaten Aufmärsche oder Überflüge fremder Bodentruppen, Raketen, Drohnen oder Kampfflugzeuge widerstandslos zulassen, können sie auch auf ihrem Gebiet unter Beschuss genommen werden⁷² – im Übrigen unabhängig davon, ob die Neutralität »bewaffnet« oder »unbewaffnet« (wie jene Costa Ricas) ist. Kein Staat muss zuwarten, bis ein gegen ihn gerichteter Angriff seine Grenze oder gar das Landesinnere erreicht hat.

Bei Neutralitätsverletzungen durch ungleich (militärisch) mächtigere Staaten stößt die Neutralität freilich an ihre faktischen Grenzen. Selbst die militärisch deutlich besser ausgerüstete Schweiz hat die Grenzen isolierter Verteidigung gegenüber Großmächten

offen eingeräumt und strebt aufgrund des veränderten weltpolitischen Lagebilds eine engere Zusammenarbeit mit der EU und der NATO an.⁷³ Neutrale dürfen von anderen unterstützt werden und entsprechende Vorbereitungen treffen, von gemeinsamen militärischen Übungen bis hin zur koordinierten Beschaffung von miteinander kompatiblen Waffensystemen.

Quo vadis Beistandspflicht

Die Möglichkeit, auch als neutrales Land im Falle eines Angriffs durch andere militärische Unterstützung erhalten zu können, ändert nichts an der Verpflichtung, sich so gut und so eigenständig wie möglich verteidigen zu können. Österreich hat die bewaffnete Dimension seiner Neutralität allerdings jahrzehntelang vernachlässigt.

Es liegt an künftigen Bundesregierungen, derartige Vorwürfe weiterhin zu ignorieren oder neue Handlungsoptionen anzudenken. Denkbar ist nicht nur die genannte und bereits eingeleitete einseitige Stärkung der Verteidigungsfähigkeit, sondern auch ein klares Bekenntnis zur allgemeinen Beistandspflicht (etwa in Form eines Vorab-Verzichts, sich auf die Irische Klausel und damit die Neutralität zu berufen⁷⁴).

Völkerrechtlich wäre eine derartige Auto-Interpretation der Neutralität zwar möglich. Wenn andere Staaten dazu schweigen, würden sie die unilaterale Modifikation stillschweigend anerkennen. Selbst ein allfälliger Protest aus Russland wäre rechtlich unerheblich, weil – um diesen Mythos aufzuklären – die Signatarmächte des Staatsvertrags, der die Neutralität obendrein nicht erwähnt, kein wie auch immer geartetes Mitspracherecht bei der Gestaltung der österreichischen Außenpolitik haben. Was – wie die Neutralität Österreichs – einseitig und, wie das Neutralitätsgesetz explizit betont, freiwillig erklärt wurde, kann jederzeit zurückgenommen oder angepasst werden. Es gibt keine Pflicht zur Selbstbeschränkung.

Von derlei völkerrechtlichen Gemeinplätzen abgesehen erscheint eine Erklärung, andere EU-Mitglieder ungeachtet der Neutralität bei der Selbstverteidigung militärisch zu unterstützen, realpolitisch unrealistisch. Verteidigungsministerin Klaudia Tanner konnte sich im Mai 2024 – und das auch erst nach mehreren Nachfragen – in einem Interview mit dem Nachrichtenmagazin »Profil« lediglich dazu durchringen, militärische Unterstützung für angegriffene EU-Länder nicht *per se* auszuschließen.⁷⁵

Ungeachtet der innenpolitischen Brisanz dieses Themas liegt diese Zurückhaltung wohl auch daran, dass Österreich damit seinen außenpolitischen Spielraum verkleinern würde. Im Moment befindet es sich schließlich in der scheinbar komfortablen Lage, rechtlich mehr tun zu dürfen, als es politisch eigentlich will. Die Neutralität verkommt oft zu einem (willkommenen) Vorwand, keine schwierigen Entscheidungen treffen und heikle Debatten – man denke an Waffenlieferungen an die Ukraine – gar nicht erst führen zu müssen. Gewisse Oppositionsparteien und bisweilen schlecht informierte aber umso mehr auf Zuspitzung bedachte »Meinungsmacher« warten nur darauf, die »Aushöhlung« oder »Abschaffung« der Neutralität zu kritisieren. Sie ist zu stark im kollektiv-emotionalen Bewusstsein der Bevölkerung verankert, um einer pauschalen Einschränkung, mag sie auch für Klarheit gegenüber den anderen EU-Mitgliedern

sorgen, zugänglich zu sein. Ihre große Bedeutung liegt gerade in ihrem unbestimmten Inhalt. Die Neutralität ist und bleibt eine politische und emotionale Projektionsfläche.

Dessen ungeachtet besteht unter den Parteien weitreichende Einigkeit darüber, die Verteidigungsfähigkeit erhöhen zu müssen. Mit dem »Aufbauplan 2032« soll das Bundesheer modernisiert und »[n]eue Fähigkeiten, insbesondere in den Kernbereichen Mobilität der Einsatzkräfte, Schutz und Wirkung sowie Autarkie und Nachhaltigkeit«⁷⁶ aufgebaut werden. Darüber hinaus – und aus Sicht der Neutralität ungleich bemerkenswerter – wurde gemeinsam mit der Schweiz die Teilnahme an der European Sky Shield Initiative verkündet, in deren Rahmen nicht nur Luftabwehrsysteme beschafft werden, sondern auch zur Sicherung des Luftraums dauerhaft zusammengearbeitet wird. Wie weit Österreich hier mitgehen wollte, war bei Bekanntgabe der Beteiligung noch offen.

Neutralität und Zeitwende: Fort- vs. Rückentwicklung

Neben der allgemeinen Verunsicherung in der Bevölkerung spiegelt sich die veränderte Sicherheitslage auch in offiziellen Stellungnahmen und Dokumenten wider. Während Russland in der österreichischen Sicherheitsstrategie aus dem Jahr 2013 noch als »strategischer Partner« der EU angesehen wurde, mit dem eine »zielgerichtete Kooperation«⁷⁷ angestrebt werde, basiert ihre Nachfolgerin auf der banalen wie ernüchternden Feststellung, dass sein Vorgehen gegen die Ukraine »den Krieg nach Europa zurückgebracht und das globale Sicherheitsgefüge in seinen Grundfesten erschüttert« hat. »Dieser Konflikt mit seinen regionalen und weltweiten Auswirkungen sowie die parallel dazu global bestehenden multiplen Krisen werden das sicherheitspolitische Umfeld der nächsten Jahre bestimmen.«⁷⁸

Neutralitätspolitisch hat sich die Bundesregierung klar positioniert, indem sie das russische Vorgehen unmissverständlich verurteilt, sich der ukrainischen Klage gegen Russland beim Internationalen Gerichtshof (eng.: International Court of Justice, ICJ) angeschlossen, die EU-Sanktionen umgesetzt hatte und der Neutralität zum ersten Mal seit EU-Beitritt zugunsten von EU-Maßnahmen derogiert wurde. Rechtliche Theorie – die Beschränkung der Neutralität auf ihren militärischen Kern und ihre potentielle Verdrängung durch die GASP – wurde damit zu politischer Realität.

Das ist allerdings nur eine Seite der Neutralitätsdebatte. Auf der anderen stehen jene, die sich mehr außen- und wirtschaftspolitische Zurückhaltung, bisweilen gar Zusammenarbeit mit Russland wünschen (»Russisches Gas wird weiterhin einen wichtigen Beitrag zu unserer Versorgungssicherheit leisten«, wie es im FPÖ-Wahlprogramm 2024 und damit knapp vor dem faktischen Aus für diese Importe noch hieß⁷⁹). Mit der FPÖ hat bei den Nationalratswahlen 2024 eine Partei den ersten Platz belegt, die offen für eine Rückkehr zur sicherheitspolitischen Zeit vor dem EU-Beitritt und der daraufhin einsetzenden Weiterentwicklung der GASP eintritt. Die Neutralität wird dabei zur sicherheitspolitischen Antwort auf alle Fragen. *Wem wir nichts tun, der wird uns auch nichts tun*, so (anscheinend) die Losung. Dazu gehört auch, dass, wie oben diskutiert, weite Teile der Politik und Bevölkerung, neutral aber nicht »bewaffnet« beziehungsweise »wehrfähig« und »bereit« sein wollen.

Schlussworte und ein kurzer Ausblick

Zwischen bewaffneter Neutralität und dem postheroischem Pazifismus österreichischer Prägung besteht ein unauflösbares Spannungsfeld. Das zeigt sich im absurd anmutenden Endbefund zum Umgang mit einem – hoffentlich bis auf weiteres hypothetischen – Szenario eines Krieg gegen ein EU-Mitglied: Jedwede militärische Unterstützung, ob durch staatliche Waffenlieferungen, das Zur-Verfügung-Stellen des Staatsgebiets für Angriffe, den Transit oder die Stationierung von Truppen oder Kampfeinsätze des Bundesheeres, wäre eindeutig neutralitätswidrig, verfassungsrechtlich dennoch möglich, europapolitisch geboten und innenpolitisch nur schwer umsetzbar. Müßig zu sagen, dass derlei theoretische Debatten über Neutralitätspolitik und den neutralitätsrechtlichen Kern zu diesem Zeitpunkt aber ohnehin hinfällig würden.

Zu Friedenszeiten sind weitreichende militärische Kooperationen rechtlich zwar möglich, sofern die – wenngleich willkürliche – Grenze eines Bündnisses nicht überschritten wird. Wer sich dennoch gegen die angestrebte europäische »Vergemeinschaftung« der eigenen und europäischen Sicherheit verwehrt, muss Wege finden, die weitgehend autarke Verteidigung der territorialen Integrität zu gewährleisten. Wenn Österreich Neutralitätsverletzungen durch fremde Kriegführenden nicht verhindern will oder kann, muss es damit rechnen, dass die dadurch betroffenen Staaten auch auf seinem Staatsgebiet militärisch vorgehen. Die postheroische, der Landesverteidigung unter Einsatz des eigenen Lebens überwiegend ablehnend gegenüberstehende Mentalität der Bevölkerung schlägt hier voll durch. Österreich will, aber kann nicht alles haben.

Anmerkungen

- 1 Franz Cede, »Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union,« *Zeitschrift für Europarecht, internationales Privatrecht und Rechtsvergleichung* 36, Nr. 4 (1995): 142–148.
- 2 Paul Luif, *Der Wandel der österreichischen Neutralität: Ist Österreich ein sicherheitspolitischer ›Trittbrettfahrer‹?* (Laxenburg: Österreichisches Institut für internationale Politik, 1998).
- 3 Peter Hilpold, »Die österreichische Neutralität und der Kampf gegen den Terrorismus,« *Journal für Rechtspolitik* 24, Nr. 4 (2016): 282–286, <https://doi.org/10.33196/jrp201604028201>.
- 4 Lukas Ospelt, *Der neutralitätsrechtliche Status des Fürstentums Liechtenstein. Eine rechtsgeschichtliche und rechtsvergleichende Studie*, Arbeitspapiere Liechtenstein-Institut Nr. 75 (2022), <https://www.liechtenstein-institut.li/publikationen/ospelt-2022-der-neutralitaetsrechtliche-status-des-fuerstentums-liechtenstein-liap-75>.
- 5 Wolfgang Mueller, »The USSR and Permanent Neutrality in the Cold War,« *Journal of Cold War Studies* 18, Nr. 4 (2016): 148–179.
- 6 Bruno Simma, »Neutralität, Neutralismus, Blockfreiheit,« *Der Staatsbürger* 23 (1967): 4. Siehe auch Alfred Verdross, »Die österreichische Neutralität,« *Zeitschrift*

- für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht 19 (1958): 512–530, 519; Manfred Rotter, *Die dauernde Neutralität* (Berlin: Duncker & Humblot, 1981), 153–155.
- 7 Emil Spanocchi, »Der österreichische Kleinstaat im strategischen Zukunftstrend,« *Österreichische Zeitschrift für Aussenpolitik* 8, Nr. 2 (1968): 74.
- 8 Erwin A. Schmidl, »Österreichs Verteidigungskonzept im Kalten Krieg (»Spannolchi-Doktrin«),« *Lexikon zur österreichischen Zeitgeschichte*, <https://hdgoe.at/verteidigungskonzept-kalter-krieg>.
- 9 Lotta Themnér und Peter Wallensteen, »Armed Conflicts, 1946–2012,« *Journal of Peace Research* 50, Nr. 4 (2013): 509–521.
- 10 Mary Kaldor, *New and Old Wars: Organized Violence in a Global Era* (Cambridge: Polity, 1999).
- 11 Boutros Boutros-Ghali, *An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping: Report of the Secretary-General Pursuant to the Statement Adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992* (New York, NY: United Nations, 1992), Rz. 11.
- 12 Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, *Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik* 1993 (Wien: Manz Verlag, 1993), 28.
- 13 Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, *Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik* 1993, 28.
- 14 Nicolas Politis, *Neutrality and Peace* (Washington: Carnegie Endowment for International Peace, 1935).
- 15 Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, *Jahrbuch der österreichischen Außenpolitik* 1991 (Wien: Manz Verlag, 1991), 212.
- 16 Salzburger Nachrichten, »Pochen auf Neutralität,« 7. Februar 2001, 2.
- 17 Conor Gallagher, »Irish troops to provide weapons training to Ukraine despite Government's »non-lethal« assistance pledge«, *The Irish Times*, 18. August 2023, <https://www.irishtimes.com/ireland/2023/08/18/irish-troops-to-provide-weapons-training-to-ukraine-despite-governments-non-lethal-assistance-pledge>.
- 18 Siehe hierzu Rudolf Bindschedler, »Die Neutralität im modernen Völkerrecht,« *Zeitschrift für ausländisches und öffentliches Recht und Völkerrecht* 17 (1956): 1–37.
- 19 Rotter, *Die dauernde Neutralität*.
- 20 Jamal El-Zein, *Das Ende des Neutralitätsrechts* (Baden-Baden: Nomos, 2024).
- 21 Siehe dazu Markus Beham, »Verletzt Österreich Völkerrecht?« *Die Presse*, 30. März 2022, <https://www.diepresse.com/6119008/verletzt-oesterreich-voelkerrecht>.
- 22 Für eine überzeugend formulierte Gegenmeinung siehe Aurel Sari, »The Mutual Assistance Clauses of the North Atlantic and EU Treaties: The Challenge of Hybrid Threats,« *Harvard National Security Journal* 10 (2019), 405–460.
- 23 Thomas Ramopoulos, »Article 42,« in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, hg. von Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert und Jonathan Tomkin (Oxford: Oxford University Press, 2019): 281; Thomas Ramopoulos und Lorant Havas, »Article 42,« in *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Second Edition*, hg. von Manuel Kellerbauer, Marcus Klamert und Jonathan Tomkin (Oxford: Oxford University Press, 2024): 340.

- 24 Siehe dazu Hilpold, »Die österreichische Neutralität und der Kampf gegen den Terrorismus,« *Journal für Rechtspolitik* 4 (2016): 282–286.
- 25 Andreas Müller, »Art. 23j B-VG,« in Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, hg. von Benjamin Kneihs und Georg Lienbacher (Wien: Verlag Österreich, 2021), 10.
- 26 Siehe aber Ramopoulos, »Article 42,« 282; Ramopoulos und Lorient Havas, »Article 42,« 351.
- 27 Ludwig Dischler, »Bündnis,« in Wörterbuch des Völkerrechts, hg. von Hans-Jürgen Schlochauer (Berlin: Verlag Walter de Gruyter & Co., 1960), 259–260, 259. Siehe auch Louise Fawcett, »Alliances,« in Max Planck Encyclopaedia of International Law, <https://opil.ouplaw.com/display/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e896>.
- 28 Theo Öhlinger, »Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs,« in Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht, hg. von Benjamin Kneihs und Georg Lienbacher (Wien: Verlag Österreich, 2019), 22.
- 29 Karl Zemanek, »Österreichs Neutralität und die GASP,« Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes Saarbrücken, 17. Januar 1995, 20.
- 30 Parlament Österreich, Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Analyse-Teil, Expertenentwurf (Bearbeitungsstand 22.01.2001), III-87 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXI. Gesetzgebungsperiode: Bericht der Bundesregierung betreffend Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, 12.12.2001, 63, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXI/III/87/imfname_522643.pdf.
- 31 Parlament Österreich, Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, 65.
- 32 Freiheitliche Partei Österreichs, »Ukraine-Krise: Waffen niederlegen und zurück an den Verhandlungstisch!« 24. Februar 2022, <https://www.fpoe.at/artikel/ukraine-krise-waffen-niederlegen-und-zurueck-an-den-verhandlungstisch/>.
- 33 Parlament Österreich. »Dringlicher Antrag des Abgeordneten KO Kickl und weiterer Abgeordneter betreffend Souveränität und Neutralität sichern Österreichs Freiheit,« 3667/A(E) XXVII. GP, 25. Oktober 2023. https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/A/3667/fnameorig_1591178.html.
- 34 Parlament Österreich. »Dringlicher Antrag des Abgeordneten KO Kickl und weiterer Abgeordneter betreffend Souveränität und Neutralität sichern Österreichs Freiheit.«
- 35 Michael Gehler und Andrea Brait, Am Ort des Geschehens in Zeiten des Umbruchs (Hildesheim: Georg Olms Verlag, 2018), 128.
- 36 »Kein Neutralitätsdruck Moskaus mehr,« Neue Zürcher Zeitung, 18. Oktober 1995, 2.
- 37 Müller, »Artikel 23j B-VG,« 12.
- 38 Müller, »Artikel 23j B-VG.«
- 39 Bundeskanzleramt Österreich, »Österreichische Sicherheitsstrategie: Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten,« 20, https://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/130717_sicherheitsstrategie_kern_a4_web_barrierefrei.pdf;

- 40 Bundeskanzleramt Österreich, »Österreichische Sicherheitsstrategie,« 8f., https://www.bundeskanzleramt.gv.at/dam/jcr:941a3cb3-7320-4c31-a4d2-3307f57faad3/sicherheitsstrategie_oesterreich_2024.pdf.
- 41 Österreichische Volkspartei (@volkspartei), »Mit dem Beitritt zum europäischen Raketen-Abwehrschirm ›Sky Shield‹ läutet unsere Bundesregierung eine Zeitenwende in der österreichischen Sicherheitspolitik ein! Der gemeinsame Beitritt mit der neutralen Schweiz macht einmal mehr deutlich: Nur eine wehrhafte Demokratie kann ihre Neutralität aufrechterhalten und die Menschen im Land schützen! Es gibt viele Gründe, an Österreich zu glauben. Welcher ist deiner?« 17. November 2023, <https://twitter.com/volkspartei/status/1725498425796395391>.
- 42 Bundesministerium für Landesverteidigung und Market Institut, Österreichische Sicherheitspolitik im Trend: Einstellung der Bevölkerung zur Sicherheitspolitik in Österreich, September–Oktober 2023, https://www.bmlv.gv.at/download_archiv/pdfs/bmlv_sihpol_verpol_mb_2023.pdf.
- 43 Peter Hajek, »Tiefe Kriegsspuren in Österreich,« Der Pragmaticus, <https://www.derpragmaticus.com/r/oesterreich-ukraine-unterstuetzung>.
- 44 Siehe <https://unseresicherheit.org/>.
- 45 Conrad Seidl, »Klare Mehrheit für Neutralität und höheres Heeresbudget,« Der Standard, 23. Oktober 2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000191969/klare-mehrheit-fuer-neutralitaet-und-hoeheres-heeresbudget>.
- 46 Hanspeter Neuhold und Franz Wagner, »Das Neutralitätsbewusstsein des Österreichers,« Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik 13, Nr. 2 (1973): 67–85.
- 47 Gallup Institut, »Gallup Stimmungsbarometer: Zwei-Länder-Umfrage zum Thema Neutralität: Österreich und Schweiz,« 2. Juni 2022, https://www.gallup.at/fileadmin/images_and_pdfs/marktstudien/2022/Gallup_PA_Umfrage_zum_Thema_Neutralitaet_Oesterreich_und_Schweiz_02062022.pdf.
- 48 Hajek, »Tiefe Kriegsspuren in Österreich.«
- 49 Hajek, »Tiefe Kriegsspuren in Österreich.«
- 50 Herfried Münkler, Der Wandel des Krieges: Von der Symmetrie zur Asymmetrie (Weilerswist: Velbrück Wissenschaft, 2006), 240.
- 51 Edward Luttwak, »Toward Post-Heroic Warfare,« Foreign Affairs 74, Nr. 3 (1995): 109–122; Edward Luttwak, »Post-Heroic Warfare and Its Implications,« 1999, https://www.nids.mod.go.jp/english/event/symposium/pdf/1999/sympo_e1999_5.pdf.
- 52 Bruno Kreisky, Die Zeit, in der wir leben. Betrachtungen zur internationalen Politik (Wien: Molden, 1978), 76.
- 53 Kreisky, Die Zeit, in der wir leben, 74.
- 54 Karl Zemanek, »Neutralität und Europäische Sicherheit,« in Österreichisches Jahrbuch für internationale Politik (Wien: Böhlau Verlag, 1992): 165.
- 55 Zemanek, »Neutralität und Europäische Sicherheit,« 165.
- 56 Martin Senn, Dominik Duell und Franz Eder, Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3), Version 2.0 (Austrian Social Sciences Data Archive, 2024), <https://doi.org/10.11587/UJJWTG>.
- 57 Hajek, P »Tiefe Kriegsspuren in Österreich.«
- 58 Hajek, P »Tiefe Kriegsspuren in Österreich.«

- 59 Hajek, P »Tiefe Kriegsspuren in Österreich.«
- 60 Bundesministerium für Landesverteidigung und Market Institute, Österreichische Sicherheitspolitik im Trend, 19.
- 61 Bundesministerium für Landesverteidigung und Market Institute, Österreichische Sicherheitspolitik im Trend, 44.
- 62 Bundesministerium für Landesverteidigung und Market Institute, Österreichische Sicherheitspolitik im Trend, 30.
- 63 Gallup Institut, »Gallup Stimmungsbarometer: Zwei-Länder-Umfrage zum Thema Neutralität.«
- 64 Senn, Duell und Eder, Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3).
- 65 Neuhold und Wagner, »Das Neutralitätsbewusstsein des Österreichers.«
- 66 Neuhold und Wagner, »Das Neutralitätsbewusstsein des Österreichers,« 79.
- 67 In Bezug auf Deutschland siehe insbesondere Carlo Masala, Bedingt abwehrbereit – Deutschlands Schwäche in der Zeitenwende (München: C. H. Beck, 2023).
- 68 Münkler, Der Wandel des Krieges, 340.
- 69 Edward Luttwak, »Post-Heroic Warfare« and Its Implications.«
- 70 North Atlantic Treaty Organization, NATO Annual Tracking Research 2023 (2023), https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2024/3/pdf/240314-annual-tracking-2023-en.pdf.
- 71 Martin Senn, »Strategieentwicklung in der Außen- und Sicherheitspolitik Österreichs,« in Risikobild 2024: Welt aus den Fugen, hg. vom Bundesministerium für Landesverteidigung (Wien, 2023), 237, https://www.bmlv.gv.at/pdf_pool/publikationen/risikobild2024.pdf.
- 72 Siehe dazu Yoram Dinstein, War, Aggression, and Self-Defence (Cambridge: Cambridge University Press, 2011), 216; Karl Zemanek, »Luftneutralität,« Vortrag vom 15. Jänner 1970, (Wien: Österreichische Gesellschaft zur Förderung der Landesverteidigung), 5.
- 73 Viola Amherd, »Vorwort zum Lagebericht des Bundes Sicherheit Schweiz,« 2023, 7, <https://www.vbs.admin.ch/de/vbs/organisation/verwaltungseinheiten/nachrichtendienst.detail.document.html/vbs-internet/de/documents/nachrichtendienst/lageberichte/NDB-Lagebericht-2023-d.pdf.html>.
- 74 Siehe dazu Velina Tchakarova, »Russlands Krieg gegen Europa. Folgen für die europäische Sicherheitspolitik,« Neos Lab – Policy Brief, 2024, 54, https://www.neos.eu/_Resources/Persistent/1e8bc39120642fa19342bee6335b9d8doeace079/PB-2024-07-Russlands-Krieg.pdf.
- 75 Iris Bonavida, »Klaudia Tanner: »Die Soldaten wurden von meinen Vorgängern gefährdet,« Profil, 4. Mai 2024, <https://www.profil.at/oesterreich/klaudia-tanner-die-soldaten-wurden-von-meinen-vorgaengern-gefaehrdet/402878627>.
- 76 Bundesheer.at, »Bundesheer: Das bringt 2024,« 2024, <https://www.bundesheer.at/aktuelles/detail/das-bringt-2024>.
- 77 Bundeskanzleramt Österreich, »Österreichische Sicherheitsstrategie: Sicherheit in einer neuen Dekade – Sicherheit gestalten,« 14.
- 78 Bundeskanzleramt Österreich, »Österreichische Sicherheitsstrategie,« 10.
- 79 Freiheitliche Partei Österreichs, »Festung Österreich Festung der Freiheit: Wahlprogramm für die Nationalratswahl 2024,« 38, <https://www.fpoe.at/fileadmin/us>

er_upload/www.fpoe.at/NRW2024/PDF/Wahlprogramm_A4_Langversion_oS_w
eb.pdf.

Bewaffnete Neutralität und Gesellschaft

Die geringe Wehrhaftigkeit der österreichischen Bevölkerung

Franz Eder & Gregor Salinger

Einleitung

Wie wehrhaft ist die österreichische Gesellschaft? Die Beantwortung dieser Frage ist essenziell für den österreichischen Staat und seine Gesellschaft. Wie jeder andere Staat innerhalb des Systems kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO) hat auch Österreich gemäß Artikel 51 der UNO-Charta im Fall eines Angriffs das Recht auf individuelle und kollektive Selbstverteidigung. Österreich versteht Selbstverteidigung aber nicht nur als ein Recht, sondern hat sich als neutraler Staat und durch sein Neutralitätsgesetz auch die Pflicht auferlegt, das eigene Staatsgebiet im Notfall militärisch verteidigen zu können (siehe hierzu auch den Beitrag von Stephan Wittich in diesem Band).¹ Eine Gesellschaft, die nicht wehrhaft ist, stellt somit ein fundamentales Problem für die Sicherheit des Staates dar und macht dessen Existenz in einem sicherheitspolitisch herausfordernden Umfeld vom Wohlwollen anderer abhängig.

Die Frage nach der Wehrhaftigkeit ist für Österreich aber auch vor dem Hintergrund von vier Entwicklungen von besonderer Bedeutung. Erstens, wie Martin Senn in seinem Beitrag in diesem Band aufzeigt, hat sich Österreichs geopolitische Lage – weg von einem neutralen Trennraum hin zu einem neutralen Binnenraum im Zentrum der Europäischen Union (EU) und umgeben von befreundeten Staaten der Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization NATO) – gewandelt. Damit relativierte sich zunächst das potenzielle Problem, vielleicht nicht ausreichend wehrhaft zu sein. Dem steht jedoch zweitens gegenüber, dass sich die Welt in einem »Moment der Ordnungsbildung«² befindet. Der russländische Angriffskrieg gegen die Ukraine und Abkehr der USA von Europa haben die europäische Sicherheitsarchitektur nachhaltig verändert. Die Frage der Wehrhaftigkeit von Staaten und Gesellschaften rückt damit wieder unvermeidlich in den Vordergrund.

Eng damit verbunden sind drittens die geänderten rechtlichen Rahmenbedingungen der Gemeinsamen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik Europas. Durch Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union gibt es mittlerweile eine Bei-

standspflicht im Falle eines militärischen Angriffs auf einen Mitgliedstaat. Auch wenn die »Irische Klausel« neutralen Staaten wie Österreich die Option gewährt, diesen Beistand auf nicht-militärische Beiträge zu begrenzen, ist mit diesem Artikel eine Solidaritätserwartung innerhalb der EU geschaffen worden, derer sich Österreich wohl nur unter hohen Reputationskosten entziehen könnte. Und viertens ist die Frage der Wehrhaftigkeit der Österreicher:innen vor dem Hintergrund großer Rüstungsbeschaffungen von Bedeutung. Wie lassen sich wachsende Investitionen in das Bundesheer³ argumentieren und rechtfertigen, wenn die Gesellschaft am Ende des Tages eigentlich gar nicht will, dass das Bundesheer für militärische Zwecke eingesetzt wird bzw. selbst nicht bereit ist, einen solchen Beitrag zu unterstützen?

Ziel dieses Artikels ist es daher, ausgehend von bestehender Forschung über die Hintergründe und Ursachen der Wehrhaftigkeit von Gesellschaften und auf Grundlage empirischer Daten, Antworten auf die Frage zu liefern, wie sich die vergleichsweise geringe Wehrhaftigkeit der österreichischen Bevölkerung erklären lässt. Dazu greifen wir auf die Ergebnisse der zweiten Welle des Austrian Foreign Policy Panel Projects (AFP3) zurück, im Zuge dessen 3.461 Österreicher:innen über ihre außen- und sicherheitspolitischen Einstellungen befragt wurden.⁴ Wie wir auch aus anderen Umfragen wissen⁵, ist Österreichs Wehrhaftigkeit im europäischen Vergleich außerordentlich niedrig.⁶ Dieser Befund wird auch durch die Ergebnisse von AFP3 einmal mehr untermauert und konkretisiert. Wir argumentieren in diesem Artikel aber, dass die Ursachen dafür nicht so sehr in einem postmodernen bzw. postheroischen Charakter der österreichischen Gesellschaft liegen, wie dies etwa auch Ralph Janik in diesem Band argumentiert. Wir verorten die Gründe vielmehr in der fehlenden Debatte über außen- und sicherheitspolitische Bedrohungen, Solidarität im europäischen Kontext und die militärischen Möglichkeiten Österreichs innerhalb der europäischen Sicherheitsarchitektur. Zudem überlagert der Glaube, die Neutralität sei Teil einer unerschütterlichen österreichischen Identität und schütze davor, in Kriege verwickelt zu werden, die politische Debatte und engt den Handlungsspielraum der politischen Akteure ein.

Dieser Beitrag ist wie folgt aufgebaut. In einem ersten Schritt werden wir zunächst definieren, was unter »Wehrhaftigkeit« überhaupt zu verstehen ist und welche Faktoren diese beeinflussen. Darauf aufbauend zeigen wir in einem zweiten Schritt und auf Grundlage der Befragungsdaten, inwiefern diese Faktoren auf Österreich zutreffen und welche Auswirkungen sie auf die Einstellung der Österreicher:innen zur militärischen Landesverteidigung haben. In diesem Zusammenhang werden wir auch die Rolle der Neutralität thematisieren und darlegen, inwiefern die europäische Solidarität hier einfließt. Wir schließen unseren Beitrag mit einer Zusammenfassung unserer Argumentation und einem Ausblick, welche Herausforderungen die aktuell beschränkte Wehrbereitschaft der österreichischen Gesellschaft für die Politik mit sich bringt.

Was versteht man unter Wehrhaftigkeit und welche Faktoren beeinflussen sie?

Unter Wehrhaftigkeit, oder der *willingness to fight* (W2F), versteht man die Bereitschaft von Menschen, im Falle eines bewaffneten Angriffs auf den eigenen Staat, diesen auch mit militärischen Mitteln (wenn notwendig auch mit der Waffe in der Hand) zu verteidigen.⁷ Neben diesem engen Verständnis von Wehrhaftigkeit gibt es allerdings auch noch eine breitere Definition, die auch die *willingness to resist* beinhaltet. Damit ist auch jede nicht-militärische Form des Widerstands (zum Beispiel ziviler Ungehorsam) gemeint, um einem potenziellen Angreifer seinen militärischen Erfolg zu versagen.⁸

In diesem Beitrag werden wir eine Mittelposition einnehmen und definieren Wehrhaftigkeit im erweiterten Sinne als jede Form des Beitrags zur militärischen Landesverteidigung, die vom Einsatz von Waffengewalt bis hin zu der Versorgung von Soldat:innen und der Herstellung kriegswichtiger Güter reicht. Damit grenzt sich diese Definition von Wehrhaftigkeit von der zivilen Landesverteidigung (Absicherung der Funktionalität staatlicher Einrichtungen) und der wirtschaftlichen Landesverteidigung (Erhalt der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit eines Staates) ab.

Wie Torgler in seiner Studie über die Wehrhaftigkeit der OECD-Staaten im Zeitraum von 1980–1997 zeigt, gibt es große länderspezifische Unterschiede.⁹ Während die *willingness to fight* in den skandinavischen Staaten und den USA sehr hoch ist, weisen zentral- und südeuropäische Staaten sehr niedrige Werte auf. In Ländern wie Finnland, Norwegen oder Schweden liegt die Wehrhaftigkeit der Bevölkerung bei über 80 % und ist im Beobachtungszeitraum sogar noch weiter gestiegen. In Staaten wie Belgien, Deutschland, Italien oder Japan liegt dieser Wert unter 50 % und sinkt kontinuierlich. Bērziņa und Zupa kommen in ihrer aktuelleren Studie aus dem Jahr 2021 zu Lettland zu ähnlich niedrigen Werten.¹⁰ Dort liegt die Bereitschaft, das eigene Land auch militärisch zu verteidigen bei unter 40 %, wobei die Verteidigungsbereitschaft im breiten Sinne (also auch mit nicht-militärischen Mitteln) bei 55 % liegt.

Für einige Autor:innen liegt die Ursache dieser niedrigen und weiter stagnierenden Wehrhaftigkeit im postheroischen bzw. postmodernen Wesen dieser Gesellschaften. Das steigende Konsumbedürfnis von Menschen, die zunehmende Bedeutung emanzipatorischer Werte, die fortschreitende Globalisierung und die ökonomische und soziale Modernisierung dieser Gesellschaften sind jene Faktoren, die sich in dieser Erklärung negativ auf die Wehrhaftigkeit auswirken. So zeigen zum Beispiel Adres, Vanhuysse und Vashdi, dass Konsumorientierung und fortschreitende Globalisierung lokale Bindungen schwächen und bei Menschen damit die Bereitschaft, Wehrdienst zu leisten und mit der Waffe für das eigene Land zu kämpfen, sinkt.¹¹ Bērziņa und Zupa wiederum argumentieren, dass der Anstieg emanzipatorischer Werte zu einem Rückgang des Nationalstolzes und damit zu einer geringeren W2F führt.¹²

Bukkvoll und Steder¹³ sowie Gat¹⁴ verorten den Rückgang der Wehrhaftigkeit vor allem in der ökonomischen und sozialen Modernisierung von Staaten. Diese Modernisierung erhöht nämlich die individuellen Opportunitätskosten und führt dadurch zur Reduktion der W2F. Mit Opportunitätskosten ist gemeint, dass die steigenden Lebenschancen (das heißt die Chancen auf ein gutes und längeres Leben) von Menschen zu mehr existentieller Sicherheit führen, wodurch sich auch die Kosten erhöhen, wehrhaft

zu sein. Je höher also die wirtschaftliche und demokratische Entwicklung eines Staates, desto geringer wird die Wehrhaftigkeit seiner Gesellschaft.¹⁵ Reznik sieht in diesem Zusammenhang sogar einen Verstärkungseffekt: Je größer die existentielle Sicherheit von Staaten, desto eher können sich deren Gesellschaften emanzipatorische Werte leisten und desto geringer wird ihre Wehrhaftigkeit mit fortlaufender Zeit.¹⁶

Ähnlich sehen das auch Autor:innen, die für den Rückgang der Wehrhaftigkeit eine Verschiebung des Stellenwerts von Individuen auf Kosten von Gesellschaften beobachten.¹⁷ Prä-moderne Gesellschaften, so die Argumentation, weisen meist einen niedrigeren gesellschaftlichen Entwicklungsstand auf und sind daher stark materialistisch orientiert. Individuen spielen in diesen Gesellschaften eine untergeordnete Rolle. Stattdessen stehen das Kollektiv und sein Wohlergehen im Vordergrund. Daher ist auch die Bereitschaft hoch, für das eigene Land zu kämpfen. Je mehr die Rolle von Individuen aber gestärkt wird und je mehr die Kosten-Nutzen-Kalkulation von Einzelnen in den Vordergrund rückt, desto kleiner wird der Beitrag, den diese Individuen bereit sind, für die Gesellschaft zu leisten.

Wie die empirischen Befunde zuvor jedoch gezeigt haben, mag dieses Argument zwar für ausgesuchte Staaten Zentral- und Südeuropas gelten. Die skandinavischen Staaten, die aus demokratiepolitischer, sozialer und wirtschaftlicher Perspektive zu den Top-Nationen weltweit zählen, scheinen davon aber unberührt zu sein. Welche Faktoren sind es also, neben der Modernisierung von Gesellschaften, die sich positiv oder negativ auf die Wehrhaftigkeit von Staaten auswirken? In der Literatur finden sich fünf unterschiedliche Bündel von Faktoren, die eine Auswirkung auf die W2F haben: (1) soziodemographische Faktoren, (2) sozio-ökonomische Faktoren, (3) die politische Orientierung von Menschen, (4) Erfahrung mit Wehrdienst und Annahmen über kollektives Handeln im Verteidigungsfall sowie (5) die Salienz von Bedrohungswahrnehmungen und die öffentliche Debatte darüber.

Das erste Bündel an Faktoren, das die Wehrhaftigkeit von Menschen beeinflusst, sind *sozio-demographische Faktoren* wie Geschlecht, Alter und formaler Bildungsgrad. Frauen weisen im Durchschnitt eine statistisch signifikant geringere Wehrbereitschaft auf als Männer.¹⁸ Grund dafür sind neben der politischen Orientierung (auf die wir in weiterer Folge noch genauer eingehen werden) vor allem die geringe Identifikation mit Armeen, was vor dem Hintergrund der fehlenden Wehrpflicht von Frauen in fast allen Staaten nachvollziehbar ist.¹⁹ Von den wenigen Staaten, in denen eine Wehrpflicht für Frauen existiert, befinden sich übrigens drei in Europa: Norwegen, Schweden und in Zukunft auch Dänemark. Neben dem Geschlecht trägt auch ein ansteigendes Lebensalter zur Verringerung der W2F bei. Je älter Menschen werden, desto größer werden auch ihre individuellen Opportunitätskosten und damit sinkt ihre Bereitschaft, ihr Leben für andere aufs Spiel zu setzen.²⁰ Wie Reznik zeigt, kann sich dieser Effekt aber auch umkehren. Je älter Menschen werden, desto wahrscheinlicher haben sie Kinder und desto eher sind sie wiederum bereit, zum Schutz ihrer Nachkommen zur Waffe zu greifen und ihr Land zu verteidigen.²¹

Ein ähnliches Phänomen ist auch bei der Variable Bildung zu beobachten. Ein höherer formaler Bildungsgrad führt zu mehr Lebenschancen und bringt damit auch mehr Opportunitätskosten mit sich. Formal gebildete Menschen weisen daher im Durchschnitt eine geringere W2F auf.²² Während diese Erkenntnis zwar auf Europa zutrifft,

zeigt sich am Beispiel der USA aber ein gegensätzliches Bild. Weil formal höher gebildete Menschen mehr Verständnis für Außen- und Sicherheitspolitik aufweisen, ist ihre Wehrhaftigkeit höher als jene von Menschen mit formal geringerer Bildung.²³

Ein gemischtes Bild zeigen auch die *sozio-ökonomischen Faktoren*, die zur Wehrhaftigkeit beitragen. So gibt es einerseits Studien, die argumentieren, dass Menschen mit unsicherem ökonomischen Status ihren Fokus eher auf die Sicherung ihrer persönlichen Bedürfnisse legen und daher weniger bereit sind, sich für die Gesellschaft einzusetzen, womit sich schlussendlich auch ihre Wehrhaftigkeit verringert.²⁴ Andere Studien zeigen wiederum, dass es vor allem reichere Menschen mit mehr Lebenschancen sind, die eine geringere W2F haben.²⁵

Jedenfalls gehört die Variable Verteilungsgerechtigkeit zu jenen Faktoren, die sich auf die Wehrhaftigkeit auswirken. Staaten mit einem hohen Maß an Verteilungsgerechtigkeit haben meist eine höhere Wehrhaftigkeit als Staaten mit ungleicher Einkommensverteilung.²⁶ Aber während Wu in seiner Studie zeigen kann, dass sich bei ungleicher Einkommensverteilung der Nationalstolz der sozial schwächeren Bevölkerungsgruppen reduziert und sie daher weniger gewillt sind, ihr Land mit der Waffe zu verteidigen²⁷, kommen Anderson, Getmansky und Hirsch-Hoefler zu anderen Ergebnissen²⁸. Sie argumentieren, dass die ärmeren Schichten in sozial ungleichen Staaten oft stärker nationalistisch geprägt und daher wehrhafter sind als ihre sozial besser gestellten Landsleute. Ungleiche Einkommensverteilung resultiert aber auch in der Wahrnehmung, sozial ausgegrenzt zu sein. Oder anders ausgedrückt, je eher sich Menschen als Teil einer Gesellschaft begreifen, desto eher sind sie bereit für diese Gesellschaft Opfer zu bringen und im Verteidigungsfall zu den Waffen zu greifen.²⁹

Drittens beeinflusst die *politische Orientierung* die Wehrhaftigkeit. Menschen, die eher am rechten Rand des politischen Spektrums verortet sind, weisen eine höhere Bereitschaft zur Wehrhaftigkeit auf als Menschen links der politischen Mitte³⁰. Das hat unter anderem damit zu tun, dass gerade Menschen rechts der Mitte einen größeren Nationalstolz und mehr Bewunderung für ihre Armee haben.³¹ Was diesen Faktor zudem noch verstärkt ist der Umstand, dass diese Personengruppen im Durchschnitt mehr Vertrauen in den Staat und seine (Sicherheits-)Institutionen haben, was wiederum in einer größeren Wehrbereitschaft resultiert.³²

Viertens beeinflusst die *Erfahrung im eigenen Wehrdienst* und die *Annahme über kollektives Handeln* im Verteidigungsfall die W2F. Wie zum Beispiel Parmak und Tyfa in ihrer Studie zeigen, sind Menschen, die positive Erfahrungen und Erinnerungen mit ihrem Wehrdienst verbinden, deutlich eher bereit ihr Land auch mit Waffengewalt zu verteidigen, als es Menschen sind, die schlechte oder gar keine Erfahrungen gemacht haben.³³ Dass Wehrhaftigkeit aber auch etwas mit einem Gefühl bzw. dem Wissen, Teil kollektiven Handelns zu sein, zu tun hat, zeigen Wang und Eldemerdash in ihrer Analyse.³⁴ Menschen sind nämlich dann wehrhaft, wenn sie nicht das Gefühl haben, die einzigen zu sein, die ihr Land verteidigen. Wenn sie überzeugt davon sind, im Verteidigungsfall auch auf andere zählen zu können und Teil einer Gemeinschaft zu sein, steigert das ihre Wehrhaftigkeit. Gerade dieser Faktor zeigt, wie wichtig die öffentliche Debatte zum Thema Wehrhaftigkeit ist. Ohne eine solche Auseinandersetzung können sich Menschen kein fundiertes Urteil über die Notwendigkeit der W2F und die Bereitschaft ihrer Mitmenschen, ihr Land gemeinsam zu verteidigen, machen.

Das bringt uns zum fünften und letzten Faktor, nämlich der *Bedrohungswahrnehmung und der öffentlichen Debatte darüber*. Je höher die externe territoriale Bedrohung für einen Staat ist, bzw. je größer die individuelle und kollektive Bedrohungswahrnehmung einer Bevölkerung im Hinblick auf eine solche Gefahr, desto höher ist auch der Wehrwille der Bevölkerung.³⁵ Wie Häkkinen und Kaarkoski aber zeigen, ist es vor allem die öffentliche Debatte über eine solche Bedrohung, die Staaten wie Finnland und Schweden hilft, trotz ihrer postmodernen Gesellschaften eine überdurchschnittlich hohe W2F aufzuweisen und damit ihr Abschreckungspotential etwaigen Aggressoren gegenüber zu erhöhen.³⁶ Fehlt eine solche öffentliche Debatte oder wird sie von historischen Kriegserfahrungen und einer daraus resultierenden nationalen Kultur (wie zum Beispiel Neutralität oder Risiko-Aversion) überlagert, dann ist mit einer deutlichen Reduktion der Wehrbereitschaft von Bevölkerungen zu rechnen.³⁷ Daneben wirken sich auch noch Sicherheitsgarantien von Großmächten negativ auf die W2F aus. Ein solcher externer Schutz reduziert die Anreize für Staaten und ihre Gesellschaften, sich selbst zu verteidigen und erhöht die Wahrscheinlichkeit des Trittbrettfahrers.³⁸

Wie diese kurze Übersicht der Forschung zu W2F gezeigt hat, gibt es zahlreiche Faktoren, die für sich alleine und in ihrem komplexen Zusammenspiel die Wehrhaftigkeit von Menschen und Gesellschaften beeinflussen. Im Kern geht es letztendlich aber immer darum, dass Menschen dann wehrhaft sind, wenn sie aufgrund externer Bedrohungen und als Ergebnis öffentlicher Debatten das Gefühl haben, dass es sich lohnt, für ihre Gesellschaft (von der sie geschätzt und wahrgenommen werden) einzutreten. Diese Faktoren relativieren den Einfluss erhöhter Lebenschancen und damit verbundene Opportunitätskosten, die für sich genommen eher zur Reduktion der W2F führen.

Die untergeordnete Rolle außen- und sicherheitspolitischer Bedrohungen und die »Schutzfunktion« der Neutralität

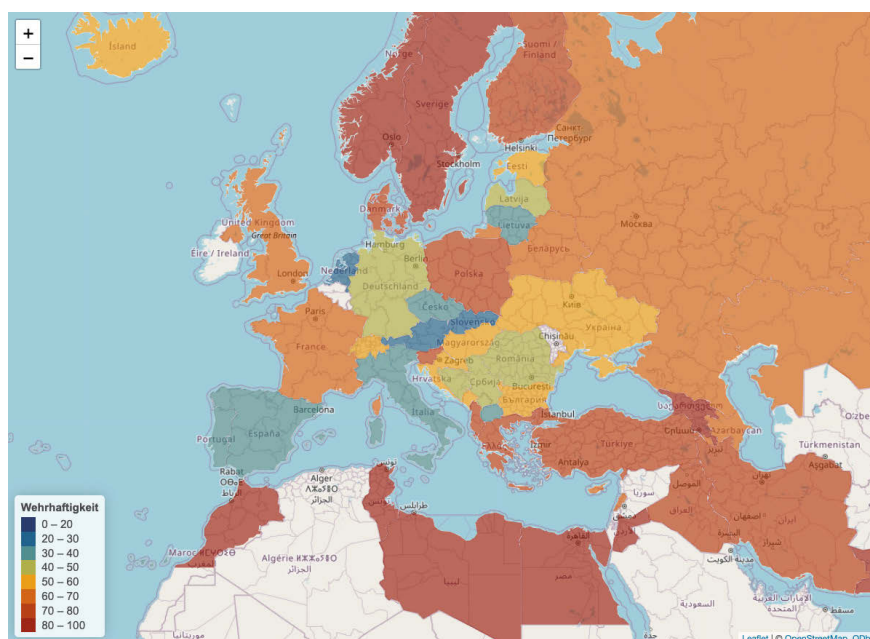
Vor dem Hintergrund der soeben beschriebenen Faktoren stellt sich nun die Frage, wie es um die Wehrhaftigkeit der österreichischen Bevölkerung bestellt ist. Um diese Frage zu beantworten, greifen wir auf die Ergebnisse der zweiten Welle des Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3) zurück. Im Zuge dieses Umfrageprojekts wurden im Juni und Juli 2024 über 3.000 Österreicher:innen ab 18 Jahren über eine Quotenstichprobe ausgewählt und zu ihren außen- und sicherheitspolitischen Einstellungen befragt (siehe hierzu auch den Beitrag von Anna Saischek und Anna Stock in diesem Band).³⁹

In diesem Abschnitt werden wir die Ergebnisse dieser Umfrage im Kontext des zuvor dargelegten Wissens über den Einfluss unterschiedlicher Faktoren auf die Wehrbereitschaft von Staaten präsentieren. Im ersten Schritt zeigen wir, wie sich die W2F der österreichischen Bevölkerung im europäischen Vergleich darstellt. Anschließend werden wir zweitens die Wehrbereitschaft vor dem Hintergrund sozio-demographischer und sozio-ökonomischer Faktoren diskutieren. Drittens gehen wir auf den Einfluss politischer Orientierungen und des Vertrauens in staatliche Institutionen ein und zeigen viertens, inwiefern der Umstand, dass Menschen Militärdienst geleistet haben, Auswirkungen auf deren Wehrbereitschaft hat. Wir beenden den Abschnitt fünftens, indem wir detaillier-

ter auf die Bedrohungswahrnehmung, also die Salienz von außen- und sicherheitspolitischen Themen und den Einfluss der Neutralität auf die Wehrbereitschaft, eingehen.

Im *europäischen Vergleich* zeigt sich für Österreich zur Frage der Wehrhaftigkeit ein sehr ernüchterndes Bild. Auf die Frage »Angenommen, Österreich wird angegriffen. Denken Sie, dass wir bewaffneten Widerstand leisten sollten, auch wenn der Ausgang ungewiss erscheint?«, antworteten rund 50 % der Befragten mit »Ja, auf jeden Fall« bzw. »Ja, wahrscheinlich schon«. Das heißt, nur die Hälfte der Österreicher:innen ist der Meinung, dass man sich bei einem bewaffneten Angriff auf das Land verteidigen sollte. Noch ernüchternder wird das Bild, wenn nach der individuellen Bereitschaft gefragt wird, sich an der militärischen Landesverteidigung aktiv zu beteiligen. Nur 14 % der Befragten gab an, ihr Land mit der Waffe verteidigen zu wollen und 19 % waren zumindest bereit, einen anderen militärischen Beitrag (zum Beispiel Versorgung von Soldaten oder Herstellung kriegswichtiger Güter) zu leisten. Im Vergleich dazu sind in Schweden über 80 % der Bürger:innen laut *European Values Study* bzw. *World Value Survey* bereit, ihr Land im Falle eines bewaffneten Angriffs mit der Waffe zu verteidigen.⁴⁰ Ähnlich hohe Werte gibt es in Norwegen und Finnland.

Abbildung 1: Wehrhaftigkeit im europäischen Vergleich



Eigene Abbildung

In Summe gaben also nur 33 % an, wehrhaft im erweiterten Sinne zu sein, also einen Beitrag zur militärischen Landesverteidigung leisten zu wollen, der vom Einsatz von Waffengewalt bis hin zu der Versorgung von Soldat:innen und der Herstellung kriegswichtiger Güter reicht. Ein solcher Wert sucht im Vergleich zu anderen europäischen

Staaten seinesgleichen (siehe Abbildung 1). Nur Österreichs Nachbarstaaten Tschechien und Slowakei sowie Spanien weisen laut den aktuellen Daten des *World Values Survey* ähnlich niedrige Werte auf – wenngleich hier angeführt werden muss, dass diese Daten vor dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, die Zahlen zu Österreich aber über ein Jahr nach der russländischen Invasion erhoben wurden. Italien kam laut dem *World Values Survey* auf eine Wehrbereitschaft von 45 %, Deutschland auf 53 %, die Schweiz auf 63 % und Slowenien sogar auf 81 %. Spitzenreiter sind die skandinavischen Staaten Finnland (80 %), Norwegen (89 %) und Schweden (84 %).

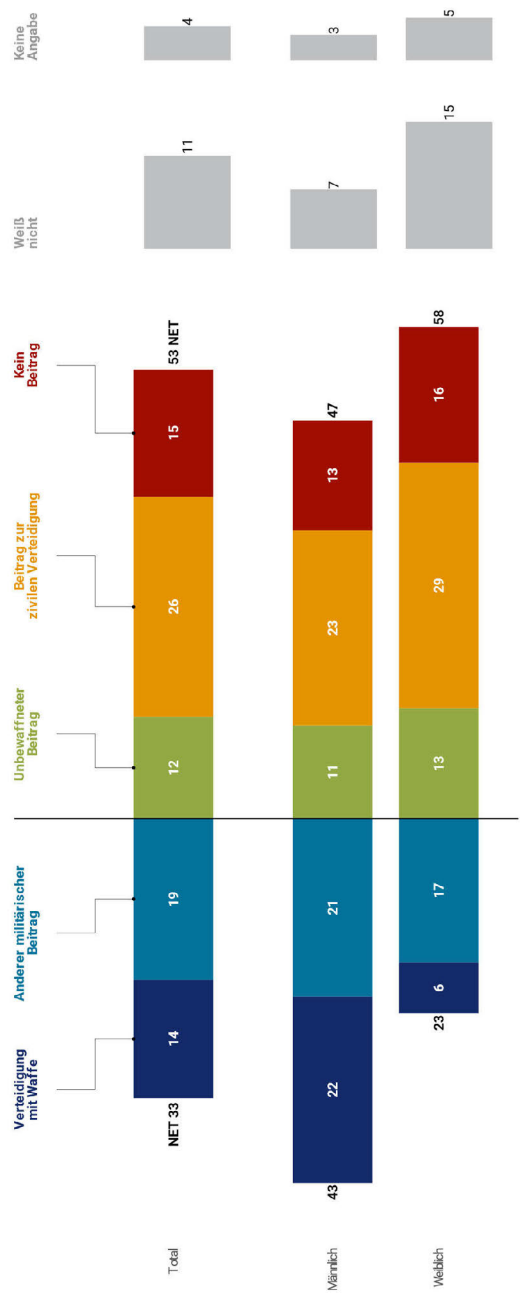
Interessant in diesem Zusammenhang ist auch die Frage, inwiefern die österreichische Bevölkerung sich im Falle eines bewaffneten Angriffs auf ihr Staatsgebiet militärische Hilfe von den EU-Partnern erwartet und inwiefern Österreich im Gegenzug bereit wäre, einem EU-Mitgliedstaat im Kriegsfall militärisch zur Hilfe zu kommen. 85 % der Befragten erwarteten sich »definitiv« bzw. »eher schon« Hilfe von anderen EU-Staaten bei einem Angriff auf Österreich. Aber nur 20 % stimmten »sehr zu« oder »eher zu«, einem EU-Mitglied militärisch zur Hilfe zu kommen. Auch wenn die EU-Verträge und die österreichische Bundesverfassung eine solche militärische Hilfe durchaus ermöglichen würden, lehnt ein Großteil der Befragten dies ab (siehe hierzu im Detail den Beitrag von Anna Saischek und Anna Stock).

Damit offenbart sich ein ernstzunehmendes Solidaritätsproblem. Einerseits mit großer Sicherheit von den EU-Verbündeten Hilfe nach einem bewaffneten Angriff zu erwarten, gleichzeitig aber nicht bereit zu sein, selbst militärisch zu helfen, verfestigt Österreichs Bild als sicherheitspolitischen Trittbrettfahrer. Dass diese Haltung mit einer europaweit fast einzigartig niedrigen Wehrbereitschaft gepaart ist, macht die Sache nicht besser (siehe hierzu auch den Beitrag von Ralph Janik).

Es stellt sich daher die Frage, welche Faktoren diesen Befund einer äußerst geringen Wehrbereitschaft und Solidarität erklären und welche politischen Konsequenzen daraus zu ziehen sind. Wirft man zunächst einen Blick auf die *sozio-demographischen Faktoren*, so zeigt sich, dass die niedrige Wehrbereitschaft unter anderem eine Geschlechterfrage ist (siehe Abbildung 2). Wären nur Männer befragt worden, wären 43 % der Österreicher wehrhaft im erweiterten Sinne. Frauen sind statistisch signifikant weniger bereit, zur Waffe zu greifen oder einen anderen militärischen Beitrag zur Landesverteidigung zu leisten. Diese Beobachtung ist laut *World Values Survey* auch zum Beispiel in Deutschland und Finnland zutreffend. Kaum bis keinen Unterschied gibt es allerdings in Norwegen und Schweden in Bezug auf den Zusammenhang zwischen Geschlecht und Wehrhaftigkeit.

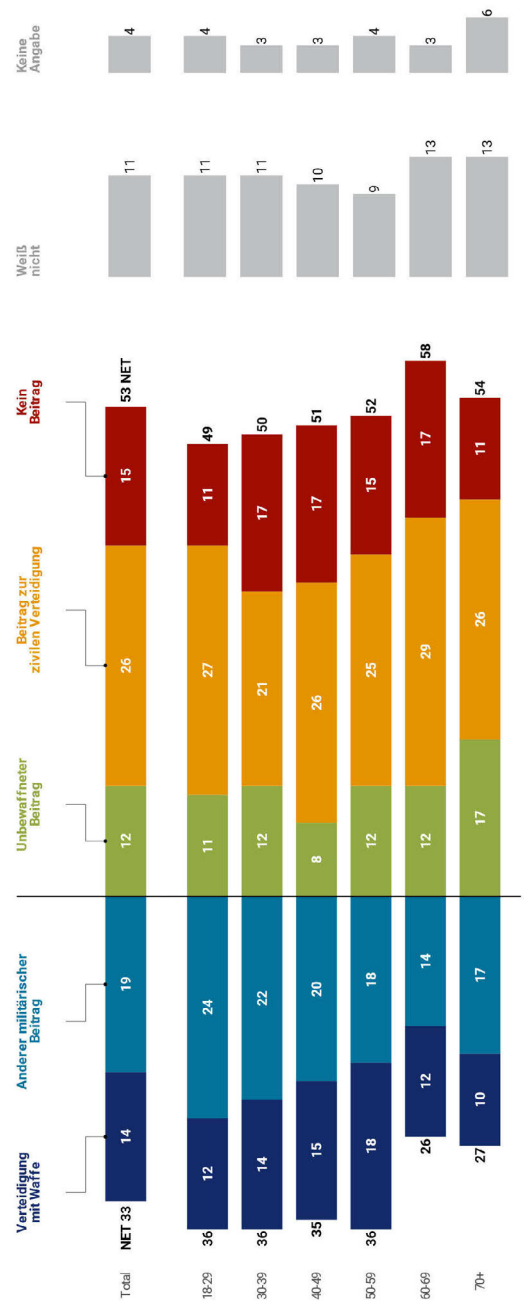
Auch das Alter (siehe Abbildung 3) hat Einfluss auf die WzF. Während die Wehrbereitschaft in den Altersgruppen 18–59 ähnlich hoch ist (bescheidene Mitte 30 %), fällt sie bei der Generation 60+ auf nur mehr rund 26 bis 27 % ab.

Abbildung 2: Wehrhaftigkeit und Geschlecht



Eigene Abbildung

Abbildung 3: Wehrhaftigkeit und Alter



Eigene Abbildung

Daneben spielt auch der Faktor Bildung (siehe Abbildung 4) eine bedingte Rolle. Generell ist die W2F der österreichischen Bevölkerung über alle Bildungsschichten hinweg vergleichbar niedrig. Menschen mit der formal niedrigsten Bildung (»Hauptschule/ Unterstufe« als höchsten Bildungsabschluss) weisen aber den größten Anteil an »Weiß nicht«-Antworten auf die Frage nach der Wehrhaftigkeit auf. Das deutet darauf hin, dass sie sich diese Menschen schwersten damit tun, diese Frage informiert zu beantworten. Alle anderen Bildungsgruppen haben vergleichbare (und generell auch niedrige) Werte, wobei die Gruppe jener Menschen mit einem Studienabschluss sich am besten über diese Frage informiert weiß (ähnlich wie in den USA).

Keine Rolle spielt die Herkunft der Befragten. Burgenländer:innen sind ähnlich wehrhaft wie Vorarlberger:innen. Tiroler:innen sind nicht wehrhafter als Niederösterreicher:innen. Einen Einfluss auf die W2F hat allerdings das *Einkommen* (siehe Abbildung 5). Je mehr Österreicher:innen im Durchschnitt verdienen, desto eher sind sie bereit zur militärischen Landesverteidigung einen Beitrag zu leisten. Obwohl sich die Werte auch hier alle auf einem niedrigen Niveau bewegen, scheint materielle Sicherheit (trotz der damit verbundenen höheren Opportunitätskosten) mit einer erhöhten Wehrbereitschaft zu korrelieren. Das mag damit zusammenhängen, dass Menschen, denen es wirtschaftlich gut geht, eher bereit sind, sich für das Gemeinwohl einzusetzen, von dem sie ökonomisch augenscheinlich profitieren.

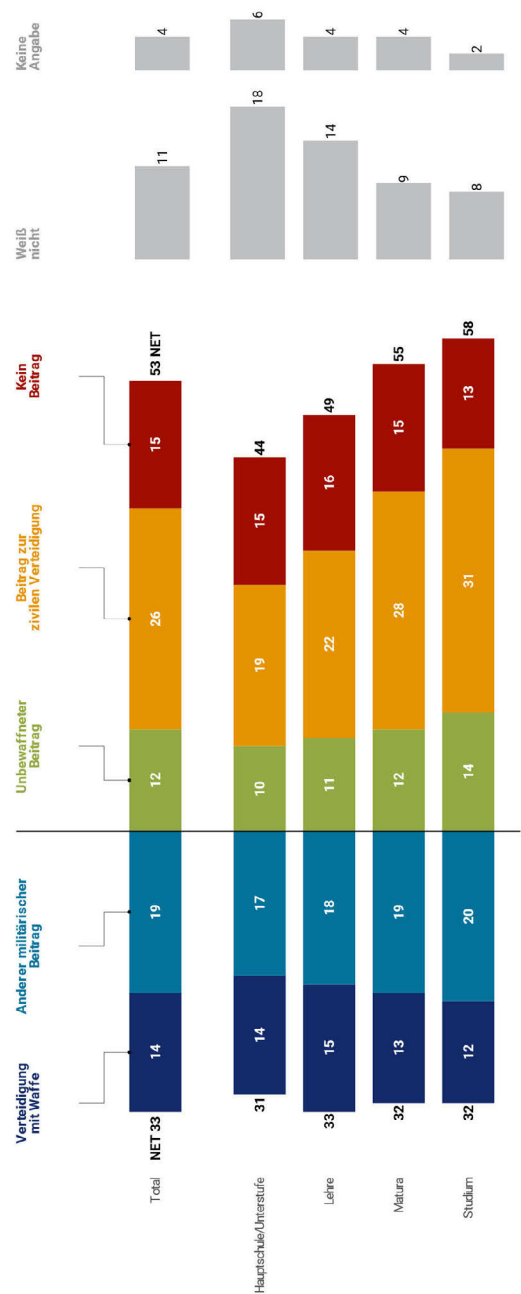
Eine sehr eindeutige und statistisch signifikante Auswirkung hat die *politische Orientierung* von Österreicher:innen auf die W2F (siehe Abbildung 6). Je weiter rechts sich die Befragten am politischen Spektrum verorteten, desto höher war ihre Bereitschaft zur militärischen Landesverteidigung. Österreicher:innen rechts der Mitte weisen eine um knapp 20 %-Punkte höhere Wehrbereitschaft auf als jene links der Mitte.

Wie im vorigen Abschnitt dargelegt gibt es hier auch einen engen Zusammenhang mit dem *Vertrauen* dieser Menschen in *staatliche Institutionen*. Wie Abbildung 7 zeigt, steigt die Wehrbereitschaft signifikant mit dem Vertrauen der betreffenden Personen in die Regierung.

Ein ähnliches Ergebnis erhält man auch, wenn man statt nach dem Vertrauen in die Regierung nach jenem in das österreichische Bundesheer fragt. In diesem Zusammenhang ist auch der Umstand von Bedeutung, ob Menschen *Militärdienst* im Rahmen der Wehrpflicht geleistet haben, oder ob sie stattdessen Zivildienstler waren (siehe Abbildung 8). Jene Österreicher, die Wehrdienst und nicht Zivildienst geleistet haben, weisen mit 50 % eine um rund 20 %-Punkte höhere Wehrbereitschaft auf als ehemalige Zivildienstler. Diese Beobachtung bestätigt somit die im vorigen Abschnitt dargelegte Beziehung zwischen (positiven) Erfahrungen im Wehrdienst und der W2F der betreffenden Personen.

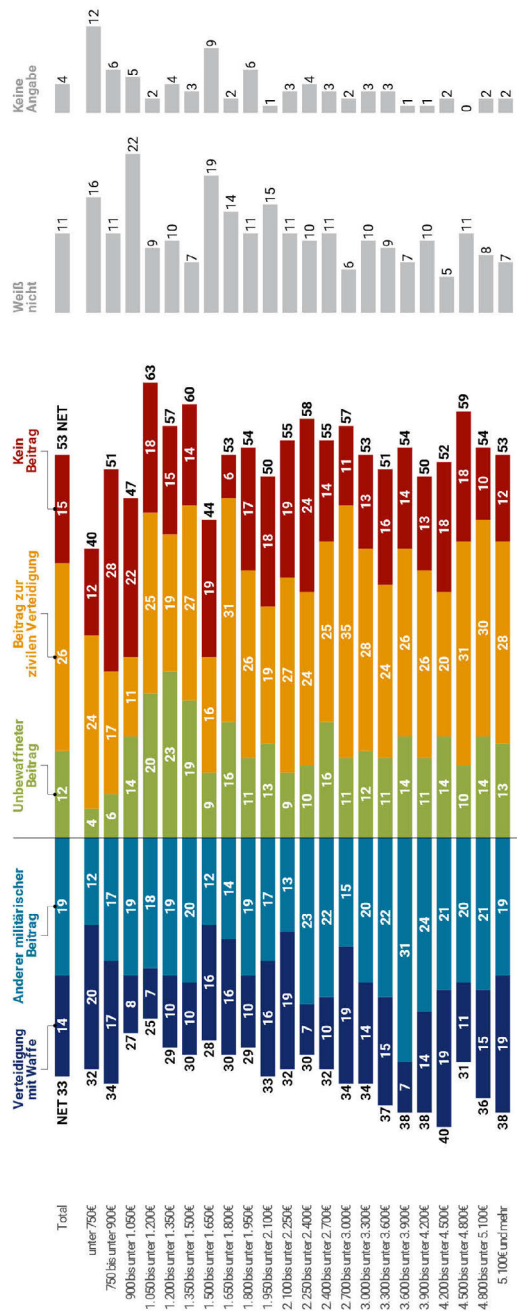
Die bisher genannten Faktoren erklären aber nicht, warum Österreich eine im internationalen und europäischen Vergleich sehr geringe W2F aufweist. Vielmehr bestätigt der Fall Österreich viele der Erwartungen, die sich aus der bestehenden Forschung ergeben. Würde man also nur diese Faktoren betrachten, dürfte Österreich kein Ausreißer sein. Es müssen also (noch) andere Faktoren wirken.

Abbildung 4: Wehrhaftigkeit und Bildung



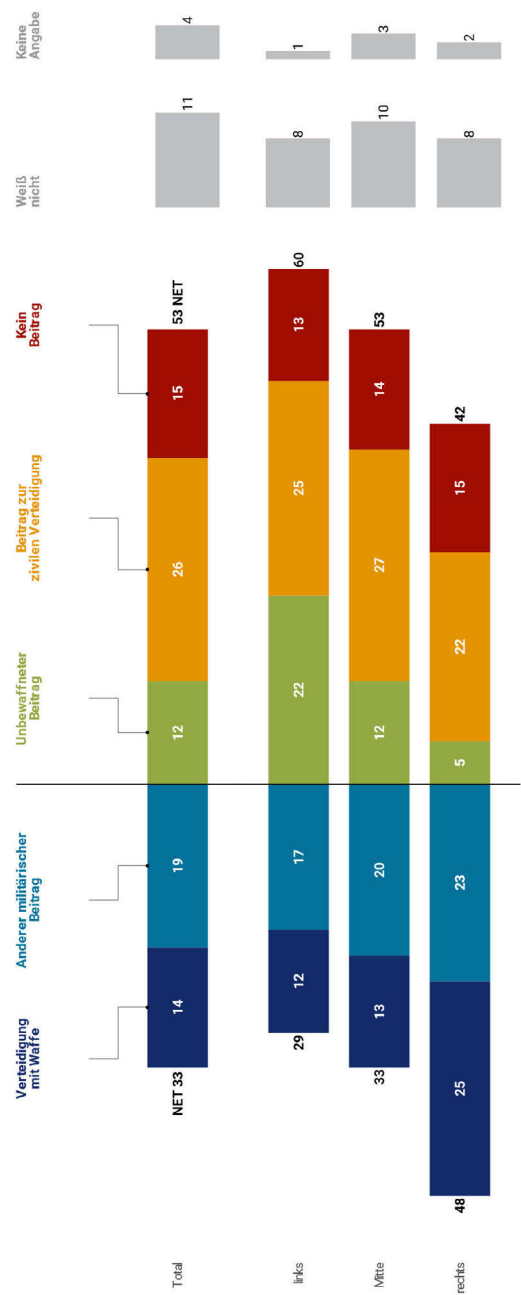
Eigene Abbildung

Abbildung 5: Wehrhaftigkeit und Einkommen



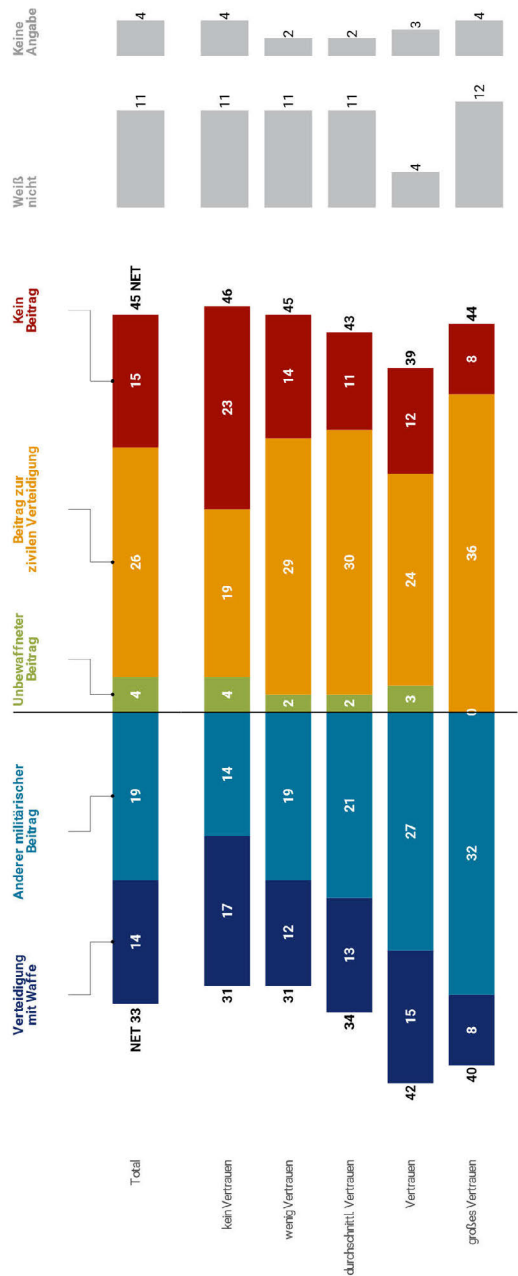
Eigene Abbildung

Abbildung 6: Wehrhaftigkeit und politische Orientierung



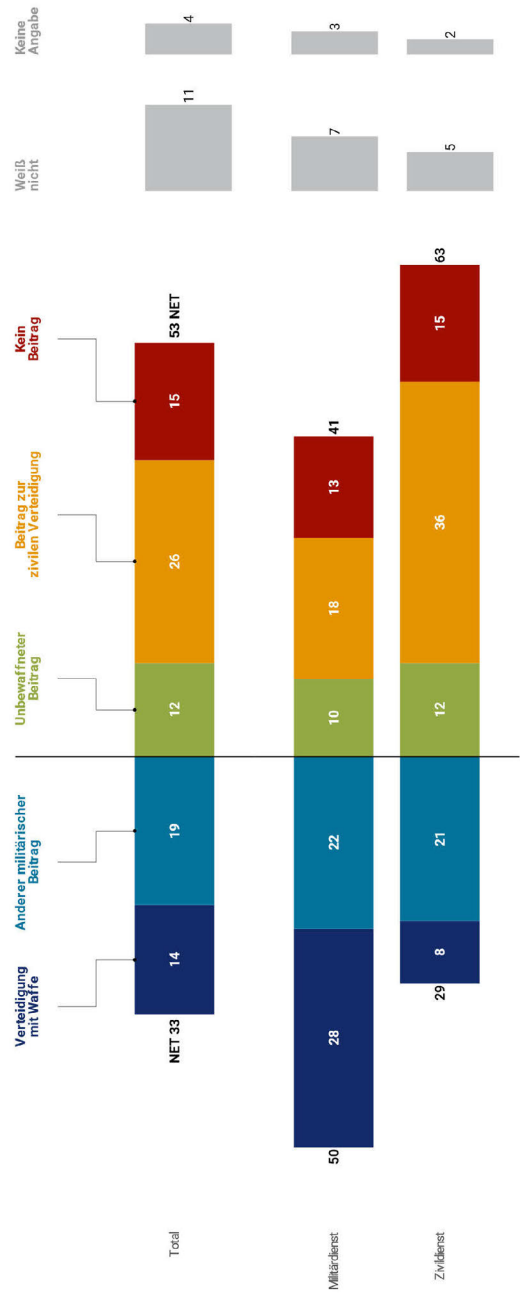
Eigene Abbildung

Abbildung 7: Wehrhaftigkeit und Vertrauen in Regierung



Eigene Abbildung

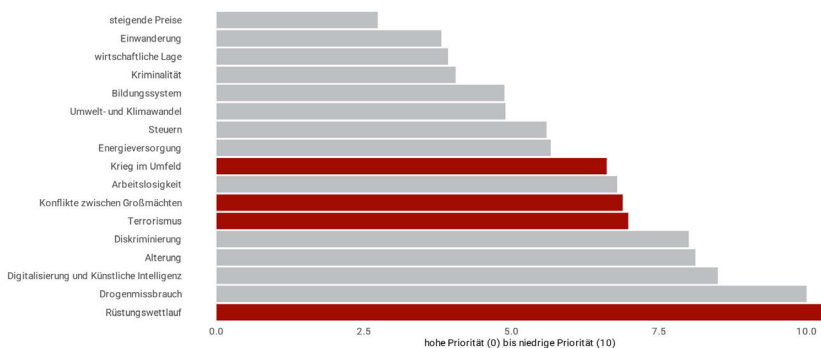
Abbildung 8: Wehrhaftigkeit und Militärdienst



Eigene Abbildung

Ein Blick auf den Faktor *Salienz politischer Themen und die Bedrohungswahrnehmung* gibt hier vielleicht mehr Aufschluss über die Ursachen dieser Besonderheit. Wie Abbildung 9 zeigt, nehmen außen- und sicherheitspolitische Themen (die rot eingefärbten Balken) für die befragten Österreicher:innen eine nur eher untergeordnete Rolle ein. Themen wie »steigende Preise« oder generell die »wirtschaftliche Lage« scheinen sie weitaus mehr zu beschäftigen als ein »Krieg im Umfeld«, »Konflikte zwischen Großmächten«, »Terrorismus« oder ein möglicher »Rüstungswettlauf«.

Abbildung 9: Salienz von Themen

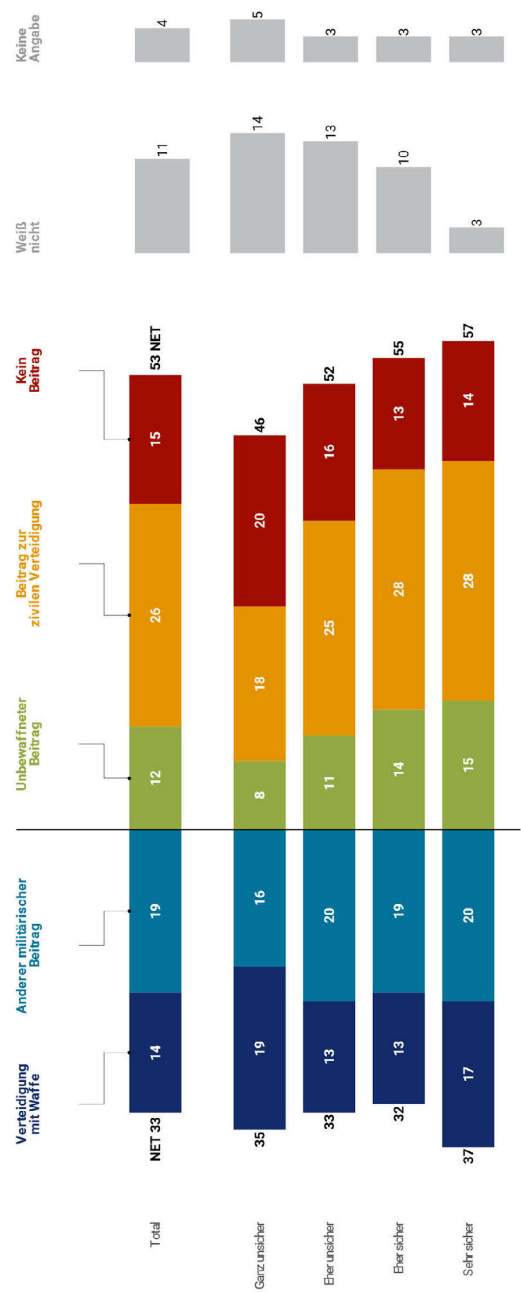


Eigene Abbildung

Es verwundert daher nicht, dass Personen, die sich unsicher fühlen⁴¹, eine geringere W2F haben (siehe Abbildung 10). Nur jene Befragten, die angaben, sich aktuell »sehr sicher« zu fühlen, hatten auch eine überdurchschnittliche Wehrbereitschaft. Das bestätigt damit auch den im vorigen Abschnitt dargelegten positiven Zusammenhang zwischen existentieller Sicherheit, subjektivem Bedrohungsgefühl und der W2F. Nur wenn Menschen sich existentiell sicher fühlen, können sie sich den »Luxus« der Wehrbereitschaft leisten. Und nur wenn sie von einer Bedrohung von außen auch wirklich überzeugt sind, sind sie wiederum bereit, ihr Land auch mit militärischen Mitteln zu verteidigen. Beides scheint im Falle Österreichs jedoch nicht zuzutreffen. Die Sorge um das eigene wirtschaftliche Wohlergehen überlagert mögliche außen- und sicherheitspolitische Bedrohungswahrnehmungen, die selbst wiederum nur eine untergeordnete Rolle spielen.

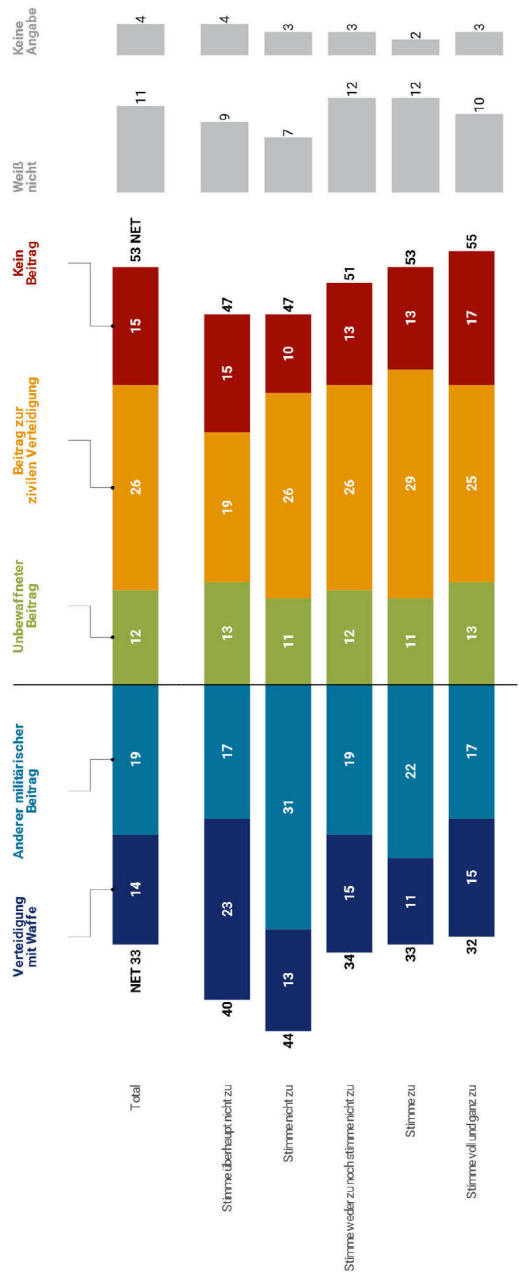
In diesem Kontext ist auch die tiefgreifende Überzeugung der Befragten zu verstehen, dass die Neutralität ein Kernelement der staatlichen Identität ausmacht und diese Neutralität Österreich effektiv vor Kriegen schützt. Wie Abbildung 11 deutlich macht, haben jene Österreicher:innen, welche die Neutralität als fest verankertes Element ihrer Identität begreifen (»Stimme voll und ganz zu« und »Stimme zu«) eine statistisch signifikant niedrigere W2F, als jene Menschen, für die die Neutralität keinen Identitätsanker bildet.

Abbildung 10: Wehrhaftigkeit und Sicherheitsgefühl



Eigene Abbildung

Abbildung 11: Wehrhaftigkeit und Neutralität als Identität



Eigene Abbildung

Damit zeigt sich ein doppeltes Problem der außen- und sicherheitspolitischen Debatte in Österreich. Einerseits versäumt es die Politik (Regierung und politische Parteien gleichermaßen), einen offenen und ehrlichen Dialog über außen- und sicherheitspolitische Bedrohungen, europäische Solidarität im militärischen Kontext und die Rolle und Möglichkeiten Österreichs innerhalb der europäischen Sicherheitsarchitektur zu führen. Zugleich führt das Tabu, nicht über den Sinn und Mehrwert der Neutralität unter den veränderten Rahmenbedingungen politisch diskutieren zu können, zu einem Verständnis dieser Neutralität durch die Bevölkerung, als ob sie ein Garant für eine Distanz zu Kriegen sei.

Beide Themen für sich und zusammengenommen tragen maßgeblich dazu bei, dass die WzF der Österreicher:innen im Vergleich zu allen anderen europäischen Staaten auf einem Allzeit-Tiefpunkt liegt. Es ist also nicht so sehr die postmoderne oder gar post-heroische österreichische Gesellschaft, sondern die hier diskutierten Faktoren, die Österreichs Wehrhaftigkeit auf einem sicherheitspolitisch bedenklichen Niveau hält und damit zwangsläufig Österreich zum sicherheitspolitischen Trittbrettfahrer und Nettoempfänger europäischer Sicherheit macht.

Für die Politik ergeben sich daraus zwei Handlungsoptionen. Sie könnte versuchen, die Wehrhaftigkeit zu erhöhen, indem sie außen- und sicherheitspolitische Themen und Herausforderungen breiter in die Öffentlichkeit bringt und sie dort kontrovers diskutiert. Die Bevölkerung muss verstehen, vor welchen Herausforderungen Österreich als Teil der EU steht und wie man diesen Herausforderungen gemeinsam begegnen kann. Unweigerlich damit zusammenhängend bedarf es einer ergebnisoffenen Diskussion über die Neutralität: Inwiefern ist diese immer noch zeitgemäß und dient wirklich der Sicherheit Österreichs und seiner Bevölkerung? Wie kann es eine Neutralität innerhalb der EU überhaupt noch geben?

Wenn man diese Diskussion scheut, wäre eine alternative Option, die niedrige Wehrbereitschaft als eine Tatsache zu akzeptieren. Dann muss sich die österreichische Politik allerdings die Frage stellen, welchen solidarischen Beitrag man trotzdem zur europäischen Sicherheitsarchitektur beisteuern möchte. Österreich könnte die EU-Partner zum Beispiel im nicht-militärischen Bereich entlasten oder sie durch ein erhöhtes Engagement im Bereich der Konfliktbearbeitung freispielen. Vor diesem Hintergrund müssten dann aber auch die aktuellen und geplanten Rüstungsvorhaben des österreichischen Bundesheeres gesehen und dementsprechend auf diese Erfordernisse angepasst werden.

Was es in beiden Fällen braucht, ist jedenfalls eine umfassende politische Debatte und mutige Entscheidungen. Diese Debatte nicht zu führen, resultiert letztlich nur darin, das Schlechteste aus beiden Alternativen zu bekommen: Eine nicht-wehrhafte Bevölkerung, fehlende Solidarität mit den Mitgliedstaaten der EU und ein Bundesheer, das über Fähigkeiten verfügt, welche die Bevölkerung im Notfall nicht wirklich eingesetzt sehen will.

Zusammenfassung und Ausblick

Ziel dieses Beitrages war es, Antworten auf die Frage zu finden, wie wehrhaft die österreichische Gesellschaft ist und welche Faktoren die vergleichsweise geringe Wehrhaftigkeit erklären. Wie wir mit Hilfe der Ergebnisse des Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3) zeigen konnten, ist Österreich im Vergleich zu anderen europäischen Staaten eines der Schlusslichter, wenn es um die *willingness to fight* geht. Der Großteil der Österreicher:innen ist auch nicht bereit, anderen EU-Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs zur Hilfe zu kommen, erwartet sich umgekehrt aber europäische Hilfe im Falle eines Angriffs auf das österreichische Staatsgebiet.

Die Ursachen für diese niedrige Wehrbereitschaft liegen jedoch nicht im postmodernen oder postheroischen Charakter der österreichischen Gesellschaft. Die Auswirkungen der sozio-demographischen und sozio-ökonomischen Faktoren entsprechen auch im Falle Österreichs großteils den Erwartungen, die wir aus der Theorie sowie aus anderen Ländern kennen. Ähnliches gilt für die politische Orientierung und das Vertrauen in staatliche Institutionen.

Was Österreich jedoch von den skandinavischen Staaten und ihrer hohen Wehrbereitschaft unterscheidet, ist die untergeordnete Rolle, die außen- und sicherheitspolitische Themen für die Bevölkerung spielen. Auch nach mehr als zwei Jahren des Angriffskriegs Russlands gegen die Ukraine (Datum der Erhebung Juni/Juli 2024) scheinen solche Themen im Vergleich zur wirtschaftlichen Sicherheit nachrangig zu sein. Zudem überlagert der Glaube, die Neutralität sei ein fest verankertes Identitätsmerkmal und schütze vor Kriegen, die politische Debatte bzw. verunmöglicht sie. All diese Faktoren führen zu einer äußerst niedrigen Wehrbereitschaft, die nicht nur aus sicherheitspolitischen Überlegungen problematisch ist, sondern auch im Kontext der fehlenden Solidarität Österreichs gegenüber den europäischen Verbündeten viele Fragen aufwirft.

Es wäre höchst an der Zeit, dass sich die Politik dieser Herausforderungen aktiv annimmt. Es braucht aus Perspektive der Wehrhaftigkeit eine ergebnisoffene politische Debatte über den Mehrwert und die Zukunft der *bewaffneten* Neutralität und Österreichs Rolle in der europäischen Sicherheitsarchitektur. Die Politik muss dieser Aufgabe nachkommen und der Bevölkerung damit Handlungsoptionen präsentieren, aufgrund derer sie informierte Entscheidungen treffen kann. Ein Ausbleiben einer solchen Debatte ist sicherheitspolitisch bedenklich und ein staatspolitisches Versagen.

Anmerkungen

- 1 Das Neutralitätsgesetz selbst hält in Artikel I fest, dass Österreich seine Neutralität »mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen [wird]«. Die Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage des Neutralitätsgesetzes konkretisieren diese Formulierung in Richtung einer militärischen Verteidigung. Diese ist schließlich in Art. 9a des Bundes-Verfassungsgesetzes festgehalten: »Österreich bekennt sich zur umfassenden Landesverteidigung. Ihre Aufgabe ist es, die Unabhängigkeit nach außen sowie die Unverletzlichkeit und Einheit des Bundesgebietes zu bewahren, insbesondere zur Aufrechterhaltung und Verteidi-

- gung der immerwährenden Neutralität«. Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs, BGBl Nr. 211/1955, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1955/211/A1/NOR12005213>; »Erläuternde Bemerkungen« zur Regierungsvorlage des Neutralitätsgesetzes, 598 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates, VII. Gesetzgebungsperiode, 1955. https://www.parlament.gv.at/dokument/VII/1/598/imfname_334296.pdf; Art. 9a B-VG, BGBl. Nr. 1/1930 idF BGBl. I Nr. 2/2008, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1930/1/A9a/NOR40068035>.
- 2 G. John Ikenberry, »The Rise, Character, and Evolution of International Order,« in *The Rise, Character, and Evolution of International Order*, hg. von Orfeo Fioretos, Tulia G. Falleti und Adam Sheingate (Oxford: Oxford University Press, 2016), 538–552.
 - 3 Mit dem »Aufbauplan Österreichisches Bundesheer 2032+« wurde das Ziel gesetzt, das Bundesheer so auszubauen und aufzurüsten, dass sich »Österreich gegen jeden militärischen Angriff [...] verteidigen und sein Volk [...] schützen« kann. Neben der Erhöhung des Verteidigungsbudgets wurden dafür zusätzlich mehr als 16 Milliarden Euro zur Verfügung gestellt.
 - 4 Martin Senn, Dominik Duell und Franz Eder, Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3), Version 2.0 (Austrian Social Sciences Data Archive, 2024), Items 55–56, <https://doi.org/10.11587/UJJWTG>.
 - 5 Siehe etwa Der Pragmaticus, »Neutralität für Österreicher ausgehöhlt,« 19. Februar 2024, <https://www.derpragmaticus.com/r/oesterreich-ukraine-unterstuetzung>.
 - 6 Inwiefern Umfragen das ideale Instrument sind, um die Wehrhaftigkeit von Bevölkerungen messen zu können, ist umstritten. Bukkvoll und Steder dazu: »One could imagine that it is easier to report willingness to fight when the likelihood of an actual war taking place is small. Once the reality presents itself, however, some of those who reported a willingness to fight may be scared away. Alternatively, those who did not report any willingness before the outbreak of war may find that things look very different once they see the human and material costs of combat up close«. Umfragen sind jedenfalls das einzige Instrument, um überhaupt Bevölkerungsmeinungen zu einem gewissen Zeitpunkt und unter gewissen Rahmenbedingungen sozialwissenschaftlich erheben zu können. Tor Bukkvoll und Frank Brundtland Steder, »War and the Willingness to Resist and Fight in Ukraine,« *Problems of Post-Communism* 71, Nr. 3 (2023): 245–258, <https://doi.org/10.1080/10758216.2023.2277767>.
 - 7 Bukkvoll und Steder, »War and the Willingness to Resist and Fight in Ukraine,« 1.
 - 8 Bukkvoll und Steder, »War and the Willingness to Resist and Fight in Ukraine,« 1; Oleksandr Reznik, »The Willingness of Ukrainians to Fight for Their Own Country on the Eve of the 2022 Russian Invasion,« *Post-Soviet Affairs* 39, Nr. 5 (2023): 330, <https://doi.org/10.1080/1060586X.2023.2221592>.
 - 9 Benno Torgler, »Why Do People Go to War?« *Defence and Peace Economics* 14, Nr. 4 (2003): 261–280, <https://doi.org/10.1080/10242690302929>.
 - 10 Ieva Bērziņa und Uldis Zupa, »Factors Affecting Willingness to Fight for a Country in the Latvian and Russian-Speaking Communities in Latvia,« *National Identities* 23, Nr. 3 (2021): 239–252. <https://doi.org/10.1080/14608944.2020.1851668>.
 - 11 Eitan Adres, Pieter Vanhuysse und Dana R. Vashdi, »The Individual's Level of Globalism and Citizen Commitment to the State: The Tendency to Evade Military Service

- in Israel,« *Armed Forces & Society* 38, Nr. 1 (2011): 92–116, <https://doi.org/10.1177/0095327X11398452>.
- 12 Bērziņa und Zupa, »Factors Affecting Willingness to Fight for a Country in the Latvian and Russian-Speaking Communities in Latvia.«
- 13 Bukkvoll und Steder, »War and the Willingness to Resist and Fight in Ukraine.«
- 14 Azar Gat, »The Democratic Peace Theory Reframed: The Impact of Modernity,« *World Politics* 58, Nr. 1 (2005): 73–100, <https://doi.org/10.1353/wp.2006.0017>.
- 15 Ronald F. Inglehart, Bi Puranen und Christian Welzel, »Declining Willingness to Fight for One's Country: The Individual-Level Basis of the Long Peace,« *Journal of Peace Research* 52, Nr. 4 (2015): 418–434, <https://doi.org/10.1177/0022343314565756>; Nam Kyu Kim, »Territorial Disputes and Individual Willingness to Fight,« *Journal of Peace Research* 57, Nr. 3 (2020): 406–421, <https://doi.org/10.1177/0022343319880952>.
- 16 Reznik, »The Willingness of Ukrainians to Fight for Their Own Country on the Eve of the 2022 Russian Invasion.«
- 17 Darío Páez, James H. Liu, Magdalena Bobowik, Nekane Basabe und Katja Hanke, »Social Representations of History, Cultural Values, and Willingness to Fight in a War: A Collective-Level Analysis in 40 Nations: Social Representations of World History,« *Asian Journal of Social Psychology* 19, Nr. 4 (2016): 347–361, <https://doi.org/10.1111/ajsp.12153>; Tibor Szvircsev Tresch, »The Transformation of Switzerland's Militia Armed Forces and the Role of the Citizen in Uniform,« *Armed Forces & Society* 37, Nr. 2 (2010): 239–260, <https://doi.org/10.1177/0095327X10361670>.
- 18 Reznik, »The Willingness of Ukrainians to Fight for Their Own Country on the Eve of the 2022 Russian Invasion,« 330–331; Janja Vuga, »Safety Bubble versus Risk Awareness: Casualty Aversion among the Slovenian Public,« *Armed Forces & Society* 40, Nr. 2 (2013): 357–381, <https://doi.org/10.1177/0095327X12465814>.
- 19 Torgler, »Why Do People Go to War?,« 266–267.
- 20 Vuga, »Safety Bubble versus Risk Awareness,« Torgler, »Why Do People Go to War?,« 266.
- 21 Reznik, »The Willingness of Ukrainians to Fight for Their Own Country on the Eve of the 2022 Russian Invasion,« 331.
- 22 Torgler, »Why Do People Go to War?,« 267.
- 23 Reznik, »The Willingness of Ukrainians to Fight for Their Own Country on the Eve of the 2022 Russian Invasion,« 331.
- 24 Gabriel Ben-Dor, Ami Pedahzur und Badi Hasisi, »Israel's National Security Doctrine under Strain: The Crisis of the Reserve Army,« *Armed Forces & Society* 28, Nr. 2 (2002): 233–255, <https://doi.org/10.1177/0095327X0202800204>.
- 25 Bukkvoll und Steder, »War and the Willingness to Resist and Fight in Ukraine.«
- 26 Reznik, »The Willingness of Ukrainians to Fight for Their Own Country on the Eve of the 2022 Russian Invasion,« 331.
- 27 Wen-Chin Wu, »Distributive Unfairness, National Pride, and Willingness to Fight: Evidence from Taiwan,« *Journal of Asian and African Studies* 60, Nr. 1 (2023): 137–156, <https://doi.org/10.1177/00219096231168047>.

- 28 Christopher J. Anderson, Anna Getmansky, and Sivan Hirsch-Hoefler, »Burden Sharing: Income, Inequality and Willingness to Fight,« *British Journal of Political Science* 50, Nr. 1 (2020): 363–379, <https://doi.org/10.1017/S0007123417000679>.
- 29 Ben-Dor, Pedahzur und Hasisi, »Israel's National Security Doctrine under Strain.«
- 30 Torgler, »Why Do People Go to War?«.
- 31 Bērziņa und Zupa, »Factors Affecting Willingness to Fight for a Country in the Latvian and Russian-Speaking Communities in Latvia;« Bukkvoll und Steder, »War and the Willingness to Resist and Fight in Ukraine;« Reznik, »The Willingness of Ukrainians to Fight for Their Own Country on the Eve of the 2022 Russian Invasion.«
- 32 Torgler, »Why Do People Go to War?,« 263–265.
- 33 Merle Parmak and David A. Tyfa, »The Link Between Conscripted Experience and Conscripts' Attitude Toward National Military Service at the End of Training: An Example from Estonia,« *Armed Forces & Society* 49, Nr. 3 (2022): 662–686, <https://doi.org/10.1177/0095327X221078883>.
- 34 Austin Horng-En Wang and Nadia Eldemerdash, »National Identity, Willingness to Fight, and Collective Action,« *Journal of Peace Research* 60, Nr. 5 (2023): 745–759, <https://doi.org/10.1177/00223433221099058>.
- 35 Kim, »Territorial Disputes and Individual Willingness to Fight;« Michal Onderco, Wolfgang Wagner, and Alexander Sorg, »Who Are Willing to Fight for Their Country, and Why?« *Clingendael Spectator*, 2024, <https://spectator.clingendael.org/en/publication/who-are-willing-fight-their-country-and-why>; Reznik, »The Willingness of Ukrainians to Fight for Their Own Country on the Eve of the 2022 Russian Invasion;« Tresch, »The Transformation of Switzerland's Militia Armed Forces and the Role of the Citizen in Uniform,« 253.
- 36 Teemu Häkkinen and Miina Kaarkoski, »Willingness to Defend and Foreign Policy in Sweden and Finland from the Early Cold War Period to the 2010s,« *Scandinavian Journal of History*, online first (2024): 1–20, <https://doi.org/10.1080/03468755.2023.2289664>.
- 37 Vuga, »Safety Bubble versus Risk Awareness.«
- 38 Jo Jakobsen, »Tripwires and Free-Riders: Do Forward-Deployed U.S. Troops Reduce the Willingness of Host-Country Citizens to Fight for Their Country?« *Contemporary Security Policy* 40, Nr. 2 (2019): 135–165, <https://doi.org/10.1080/13523260.2018.1492066>.
- 39 Siehe dazu auch <https://afp3.at/>, um mehr über die Methodik der Datenerhebung und den Datensatz zu erfahren.
- 40 Christian Haerpfer et al., *World Values Survey Wave 7 (2017–2022) Cross-National Data-Set* (2022), <https://doi.org/10.14281/18241.20>.
- 41 Damit ist vor allem die ökonomische Unsicherheit der Menschen gemeint, wie wir aus der Panel Studie und der Reihung der wichtigsten Themen durch die Befragten wissen.

Neutraler Staat und Brückenbauer?

Österreich als Vermittler im Kalten Krieg

Anna Graf-Steiner & Peter Ruggenthaler

Einleitung

Nach Beginn des russischen Angriffskriegs auf die Ukraine war die österreichische Bundesregierung vermehrt Kritik ihrer politischen Mitstreiter, aber auch der Öffentlichkeit und Teilen der Zivilgesellschaft ausgesetzt. Diese beklagten, dass Österreich seiner traditionellen Rolle eines neutralen Vermittlers und Friedensstifters nicht mehr nachkommen würde.¹ Regelmäßig wurde dabei pauschal auf diesbezügliche vermeintliche Erfolge Österreichs im Kalten Krieg verwiesen. Das wirft die Frage auf: Welche Rolle spielte das neutrale Österreich als Vermittler im Kalten Krieg?

Der Befund hinsichtlich der Vermittlerrolle Österreichs in dieser Zeit ist ambivalent. Einerseits konnte Österreich, wie auch die anderen neutralen Staaten, in den globalen Krisen des Kalten Krieges wenig ausrichten. Der Spielraum österreichischer Außenpolitik war limitiert und hing im Wesentlichen vom Wohlwollen der Großmächte und von deren Bereitschaft ab, Österreich eine Vermittlerrolle zuzugestehen. Dabei sah man sich häufig dem Vorwurf ausgesetzt, die eigene Neutralität entweder durch zu offensive Parteinahme – etwa im Prozess der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) für die humanitären Rechte – oder auch durch zu große Passivität – Ungarn 1956, Libanon 1958, Tschechoslowakei 1968 – zu verletzen. Die österreichischen Regierungen traten stets für humanitäre Rechte und ein lebenswertes Miteinander auch über den Eisernen Vorhang hinweg sowie für Abrüstungs- und Entspannungsinitiativen ein.² Oft geschah dies im Rahmen von »stiller Diplomatie«. Abwägungen zwischen den eigenen Interessen und der Gefahr einer Neutralitätsverletzung engten den eigenen politischen Spielraum zusätzlich ein.

Andererseits kam den neutralen Staaten in der Entspannungsphase des Kalten Krieges große Bedeutung zu. Während Finnland die sowjetische Initiative aufgriff und sich als Gastgeber einer Sicherheitskonferenz anbot, konnte die österreichische Diplomatie im Rahmen der KSZE einen bedeutenden Beitrag leisten. Sie trug maßgeblich dazu bei, aus der Helsinki-Schlussakte eine substantielle Absichtserklärung zu machen, die humanitäre Rechte und Pflichten – zumindest auf dem Papier – zum Bestandteil der inter-

nationalen Beziehungen erklärt. Die Schweiz, Ko-Gastgeber der KSZE, engagierte sich zusammen mit Österreich insbesondere im Bereich des freien Informationszugangs.³ Schweden agierte insgesamt zurückhaltender, trat aber gemeinsam mit den anderen neutralen Staaten für vertrauensbildende Maßnahmen ein.⁴ Doch auch die Wirkungsmacht der Helsinki-Schlussakte konnte sich letztendlich erst entfalten, als die Sowjetunion unter Michail S. Gorbatschow sich selbst zu reformieren begann.

Österreichs Neutralität und Krisen des Kalten Krieges

Österreich hatte sich 1955 grundsätzlich zum Ziel gesetzt, die Neutralitätspolitik der Schweiz und Schwedens zum Vorbild zu nehmen. Schon der Beitritt zu den Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO) noch im Jahre 1955 zeigte, dass sich Österreich eher an der schwedischen Neutralität orientieren würde, als dem Beispiel der Schweiz zu folgen, die etwa erst 2002 der UNO beitrug. Doch weniger die österreichische Bundesregierung als vielmehr Impulse von außen beeinflussten im Kalten Krieg die Ausrichtung der österreichischen Neutralitätspolitik; allen voran die Krisen im sogenannten Ostblock – in der unmittelbaren Nachbarschaft Österreichs.

Als die Sowjetunion ihr Einverständnis zur Unterzeichnung des Staatsvertrags gab, der den Abzug aller alliierten Truppen aus Österreich zur Konsequenz hatte, setzte sie auch ein klares Zeichen für einen Beginn der Entspannung in Europa.⁵ In Moskau hatte man in die österreichische Neutralität aber auch gewisse Hoffnungen gesetzt: Neutralität könnte eine fruchtbare Grundlage für die Ausbreitung des Sozialismus sein.⁶ Auch in Washington verband man gewisse Hoffnungen mit der österreichischen Neutralität: Sie wurde als Chance gesehen, den Warschauer Pakt zu untergraben. Ländern wie Ungarn wurde suggeriert, dass es einen vermeintlichen dritten Weg zwischen den Blöcken gebe und eine Loslösung aus dem sowjetischen Hegemonialbereich möglich sei.⁷

Im Herbst 1955 machte der britische Botschafter in Wien, Sir Geoffrey Wallinger, »neutralistische Tendenzen« Österreichs aus.⁸ Er befürchtete, Österreich könnte bald die Rolle eines ehrlichen Maklers aufgeben und die eines »Doppelagenten« zwischen Ost und West spielen.⁹ Dass dem nicht so war, zeigte sich in den Krisen der folgenden Jahre. In der Ungarnkrise 1956 und der Libanonkrise 1958 stand die junge Neutralitätspolitik auf einem ernsten Prüfstand.

Nach der Niederschlagung des ungarischen Freiheitskampfes beobachtete der Kreml argwöhnisch die aus seiner Sicht zu pro-westliche (und teilweise klar anti-sowjetische) Haltung österreichischer Politiker. Wien wurde der Neutralitätsverletzung bezichtigt. Der österreichische Botschafter in Moskau, Norbert Bischoff, wurde mehrmals ins sowjetische Außenministerium zitiert. Dass Österreich humanitäre Hilfsflüge am Wiener Flughafen zuließ, wurde als pro-westliche Parteinahme und Unterstützung für die ungarischen Aufständischen gewertet. Die groß angelaufene internationale humanitäre Hilfe für ungarische Flüchtlinge setzte Österreich sowjetischen Vorwürfen aus, die »Horthy-Faschisten« zu unterstützen.¹⁰

Kaum hatte die österreichische Neutralitätspolitik während der Ungarnkrise 1956 ihre erste Bewährungsprobe bestanden, folgte mit der amerikanischen Landung im Libanon im Juli 1958 die nächste Krise. US-Präsident Dwight D. Eisenhower hatte sich mit der

Akzeptanz der Eisenhower-Doktrin durch den Kongress das Recht auf eine Intervention im Nahen Osten gesichert. Im Rahmen der Militärintervention im Libanon ignorierte Washington die Neutralität Österreichs schlichtweg. Mitte Juli 1958 wurden zahlreiche in der Bundesrepublik stationierte Kontingente der US-Infanterie mit Flugzeugen ohne Einholung einer Erlaubnis über Österreich in den Nahen Osten geflogen. Washington bedauerte dies nicht einmal formell.

Wien bat in der Folge zwar die USA, in Zukunft den österreichischen Luftraum zu respektieren, erhob aber lange Zeit keinen formellen Protest beziehungsweise erlaubte sogar Überflüge in großer Höhe und bei schlechtem Wetter, damit diese unbemerkt blieben.¹¹ Erst nach dem Aufbegehren der Sowjetunion legte der österreichische Außenminister Leopold Figl offiziellen Protest ein, der allerdings einem »Eiertanz« gleichkam, weil »einerseits die Neutralität gewahrt werden [musste] und andererseits man es sich mit den Amerikanern nicht verscherzen [wollte]«¹². Aufgrund der großen Zahl von Überflügen Mitte Juli 1958 gelang es aber nicht mehr, »die Flüge durch Höhe und Wetterlage zu verschleiern«¹³. Als am 17. Juli weitere unautorisierte amerikanische Überflüge folgten, wurden sie von der österreichischen Regierung untersagt. Die Amerikaner stellten die Überflüge aber erst am 19. Juli ein.¹⁴

Moskau zitierte sogar den US-Botschafter ins Außenministerium und protestierte gegen die Überflüge. Grundsätzlich gab sich Moskau aber mit den Reaktionen von Bundeskanzler Julius Raab zufrieden und bot an, Österreich notfalls militärisch zu verteidigen. Wien erinnerte als Reaktion auf das sowjetische »Angebot« diplomatisch geschickt daran, dass gemäß der im Staatsvertrag verbrieften Pflichten eine Verteidigung der Neutralität des Landes in den Händen aller vier Mächte lag.¹⁵

Österreichs Positionierung als Vermittler im Kalten Krieg

Bei Ausbruch der nächsten Krise stand Österreichs Neutralität bereits auf einem gefestigteren Fundament. Bruno Kreisky, seit 1959 österreichischer Außenminister, betrachtete die Sicherstellung der österreichischen Unabhängigkeit als eine der wichtigsten Aufgaben der Neutralitätspolitik. Darüber hinaus sollte diese aber eben auch einen Beitrag zur Entspannung zwischen West und Ost leisten.¹⁶ Kreisky definierte im Rahmen der Regierung Raab Österreichs Neutralitätspolitik neu – als »aktive Neutralität«.¹⁷ Die Internationalisierung Österreichs sah Kreisky als wichtiges Instrument zur Absicherung seiner staatlichen Souveränität. Für ihn galt die Devise: »Gute Außenpolitik = gute Sicherheitspolitik«¹⁸. In der 1958 von Nikita S. Chruschtschow ausgelösten zweiten Berlin-Krise bot sich Österreich erstmals als Vermittler im Kalten Krieg an. Kreiskys und Raabs Bemühungen, einen Beitrag zur Verständigung zwischen Ost und West zu leisten, liefen aber ins Leere.¹⁹ Chruschtschow wiederum versuchte, die Österreicher für sich zu nutzen. Dabei sah er ihre Rolle weniger als Vermittler, sie sollten ihm vielmehr als Sprachrohre in der Propagierung seiner Ziele dienen.²⁰

Immerhin wollten sich die Supermächte zu Gesprächen treffen – und dies taten sie in Wien. Für den Weltfrieden brachte der Wiener Gipfel 1961 freilich keine positiven Ergebnisse – auch nicht für eine Entspannung der Beziehungen zwischen Washington und Moskau. Noch auf dem Gipfel sprach US-Präsident John F. Kennedy von einem bevorste-

henden »Kalten Winter«.²¹ Dieser brach rasch herein. Wenige Wochen nach dem Wiener Gipfel folgte die Errichtung der Berliner Mauer. Die seit drei Jahren schwelende Berlin-Krise hatte damit einen neuen gefährlichen Höhepunkt erreicht, der gleichzeitig zum Wendepunkt und zur wortwörtlichen Einbetonierung des Status quo in Europa führte.²² Auch wenn der Wiener Gipfel praktisch keine Ergebnisse gebracht hatte und der Kalte Krieg nur wenig später noch heißer werden sollte, hatte sich den Supermächten erstmals in Wien doch eines gezeigt: Nur auf dem Wege des direkten Dialogs könne eine Katastrophe verhindert werden. Diesem Credo folgten die Supermächte auch, als die Welt wenig später am Rand eines Atomkriegs stand, nachdem die Sowjetunion im Herbst 1962 atomar bestückte Mittelstreckenraketen nach Kuba geschafft hatte.²³

In den 1960er- und 1970er-Jahren hatte sich Österreich, insbesondere jedoch Wien, aufgrund seiner günstigen geopolitischen Lage und seiner »aktiven Neutralität in Fragen der Weltpolitik«²⁴ als internationaler Konferenzschauplatz etabliert. Von besonderer Bedeutung waren die in Helsinki und Wien zwischen den beiden Großmächten durchgeführten Verhandlungen über die Begrenzung ihrer nuklear-strategischen Waffensysteme (eng.: Strategic Arms Limitation Talks, SALT).²⁵ Hier sollten die Bedingungen für die Verhinderung eines atomaren Krieges geklärt werden. Im Bereich der atomaren Sicherheit engagierte sich Österreich auch aktiv für die 1968 erfolgte Unterzeichnung des nuklearen Nichtverbreitungsvertrags (eng.: Nuclear Non-Proliferation Treaty, NPT).²⁶ Die Verifizierung dieses Vertrags unterstand fortan der seit 1957 in Wien ansässigen Internationalen Atomenergie-Organisation (IAEO).²⁷ Die doppelte Öffnung Wiens (eingebunden in das westliche Wertesystem, aber auch die engen Kontakte zur Sowjetunion) nach dem Staatsvertrag von 1955 und die daraus resultierende freiwillige Verpflichtung zu einer Neutralitätspolitik zwischen Ost und West prädestinierten Österreich im Kalten Krieg dazu, als Vermittler zu fungieren.²⁸ Dies kam Österreich vor allem im KSZE-Prozess zugute.

Nach der Niederlage bei den Nationalratswahlen 1966 musste die Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) den Gang in die Opposition antreten. Anfang 1968 übernahm Kurt Waldheim den Posten des Außenministers von Kreiskys Nachfolger Lujo Tončić-Sorinj. Waldheim leitete die »Umdefinierung der österreichischen Neutralitätspolitik in Richtung einer obligaten aktiven Friedenspolitik«²⁹ ein.

Zur Rolle Österreichs in der Entspannungsphase des Kalten Krieges

1966 nahm sich Leonid I. Brežnev seines Prestigeprojektes an: der Idee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz. Im Rahmen einer solchen Konferenz sollte das außenpolitische Hauptziel der Sowjetunion erreicht werden: eine Bestätigung der europäischen Nachkriegsgrenzen auf breiter, multilateraler Ebene. Dafür standen insbesondere die neutralen Staaten im Fokus sowjetischer Avancen. Österreich stand der Grundidee einer gesamteuropäischen Sicherheitskonferenz von Beginn an positiv gegenüber, scheute aber davor zurück, initiativ zu werden, insbesondere nach der Niederschlagung des Prager Frühlings 1968, als die Sowjetunion die Neutralitätspolitik Österreichs infrage stellte.³⁰

Doch bereits im Frühjahr 1969 gewann der bi- und multilaterale Dialog zwischen Warschauer-Pakt-, NATO- und neutralen Staaten wieder an Intensität. Zur selben Zeit intensivierten Moskau und die Warschauer-Pakt-Staaten auch ihren Druck auf die neutralen Staaten, insbesondere auf Finnland und Österreich, in Sachen der gesamteuropäischen Konferenz aktiv zu werden.³¹ Während Wien weiterhin Zurückhaltung walten ließ, ging Helsinki in die Offensive. Am 5. Mai 1969 lud die finnische Regierung alle europäischen Staaten sowie die USA und Kanada als transatlantische Partner ein, in Konsultationen zu treten. Dabei war die finnische Regierung der sowjetischen Führung einen Schachzug voraus: Sie übernahm nicht schlicht den östlichen Vorschlag, sondern verwendete das eigene Engagement geschickt, um die eigene Neutralität zu festigen und sich damit von Moskau ein Stück weit zu emanzipieren.³²

Das Vorpreschen Finnlands ermöglichte es nun auch der österreichischen Regierung, Wien aktiv als möglichen (weiteren) Konferenzort in Stellung zu bringen. Das Interesse des Ballhausplatzes, durch die Beherbergung internationaler Konferenzen und Organisationen die eigene Neutralität unter Beweis zu stellen, war traditionell hoch. Der Einsatz und die österreichische Gastfreundschaft hatten sich, wie bereits erwähnt, in der Vergangenheit auch bewährt und zum internationalen Prestige Österreichs als Ort des Dialogs beigetragen.³³

Anlässlich des bevorstehenden Regierungswechsels in Österreich standen in Moskau der Zustand und die Zukunft der österreichischen Neutralität im Mittelpunkt der Erörterungen, als das Politbüro der Kommunistischen Partei der Sowjetunion (KPdSU) in seiner Sitzung vom 17. April 1970 die sowjetisch-österreichischen Beziehungen Revue passieren ließ und mögliche Implikationen der künftigen Regierung Bruno Kreisky auf diese beurteilte.³⁴ Sowohl in politischer als auch in militärstrategischer Hinsicht sah Moskau einen großen Wert in der österreichischen Neutralität, weshalb man es als wichtige Aufgabe in den Beziehungen ansah, etwaige »schädliche« Einflüsse auf den neutralen Status abzuwehren.

Sorge in diesem Zusammenhang bereitete der sowjetischen Führung die starke wirtschaftliche Abhängigkeit Österreichs von den Staaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und insbesondere von der Bundesrepublik Deutschland. Um dem entgegenzuwirken, so der Beschluss, seien die Wirtschafts- und Handelsbeziehungen der Sowjetunion mit Österreich dringend auszubauen. Auch die Verbündeten im Warschauer Pakt hätten diese – koordiniert mit Moskau – zu forcieren. Obwohl Österreich, so wurde lobend hervorgehoben, 1968 als erstes westliches Land sowjetisches Erdgas über den Eisernen Vorhang gepumpt und sich auch in anderen Gebieten der Zusammenarbeit als nützliches Testgelände für Moskau erwiesen hatte, seien die Wirtschaftsbeziehungen in der Praxis dennoch unterentwickelt. Auf ideologischer Ebene beschloss das Politbüro, weiterhin – und noch vehementer – auf die angebliche Unvereinbarkeit von Neutralität und »Anschlussverbot« einerseits und einer stärkeren Einbindung in die EWG andererseits hinzuweisen und auf die staatsvertraglichen Rechte der Sowjetunion zu pochen. Dass diesem Argument keine tatsächliche rechtliche Handhabe zugrunde liege, wurde vom Politbüro sogar festgehalten. Dieses interne Eingeständnis solle aber nichts an der Rhetorik nach außen ändern.

Als weiteres Instrument »[u]m die Politik Österreichs zu beeinflussen und in der Position der Neutralität zu festigen«, beschloss das Politbüro in derselben Sitzung, man

müsse »das Interesse der österreichischen Regierung daran, dass internationale Verhandlungen, Konferenzen, Kongresse in Wien stattfinden und dass die Hauptstadt Österreichs zum Sitz neuer internationaler Organisationen wird, aktiver [nutzen]«³⁵.

Tatsächlich war der nunmehrige Bundeskanzler Kreisky sehr darum bemüht, zumindest eine Teiletappe der gesamteuropäischen Konferenz, deren Inhalte und Ablauf immer konkreter wurden, nach Wien zu holen. In vielen Gesprächen mit internationalen politischen Führungsfiguren warb er offensiv für Wien als bestens ausgestattete Konferenzstadt und betonte die Bereitschaft der österreichischen Regierung, als Austragungsort für die gesamteuropäische Konferenz zur Verfügung zu stehen. Dass die Wahl schlussendlich auf Genf als Ko-Gastgeber zusätzlich zu Helsinki fiel, war für ihn eine herbe Enttäuschung.³⁶

Die beiden Supermächte hatten sich jedoch, stellvertretend für ihre Bündnisse, darauf geeinigt, einen anderen Teilaspekt der europäischen Sicherheit in Wien zu erörtern: Die gegenseitige und ausgewogene Truppenreduzierung (eng.: Mutual and Balanced Force Reductions, MBFR) sollte parallel zur KSZE, aber nicht am selben Ort verhandelt werden. Anders als im Rahmen der KSZE, wo alle Teilnehmerstaaten gleichberechtigt am Verhandlungstisch saßen, wurden die MBFR-Verhandlungen (zum Missfallen der österreichischen Regierung) auf Ebene der Blöcke geführt, also ohne Mitsprache der Neutralen.³⁷ Österreich stellte also den Verhandlungstisch zur Verfügung, durfte aber nur als Gastgeber (und Zaungast) fungieren. Freilich war auch diese Rolle, wie auch die Ko-Gastgeberrolle der SALT, eine in Österreich geschätzte internationale Bestätigung dafür, dass die eigene Rolle als neutraler Vermittler honoriert wurde.³⁸

Im November 1972 begannen die multilateralen Vorgespräche zur KSZE in Helsinki. Jenes Thema, das dem Kanzler am wichtigsten gewesen wäre – ein Einschluss der Nahostfrage in die Konferenzagenda – fand international (mit Ausnahme Maltas) keine Verbündeten und wurde daher nicht Gegenstand der KSZE.³⁹ Schon in den Vorgesprächen kristallisierte sich für die österreichische Delegation klar heraus, worauf sie ihren Schwerpunkt legen würde: auf die vom Westen als Verhandlungspunkt eingeforderten »humanitären Bestimmungen« im sogenannten »Korb III«. Dabei war das Außenministerium in dieser Frage durchaus zögerlich. Wie Kreisky war auch Außenminister Rudolf Kirchschläger der Meinung, dass humanitäre Fragen mit Staaten des Ostblocks besser auf dem Wege der bilateralen, »stillen« Diplomatie gelöst werden könnten. Man teilte die Befürchtung, dass ein zu konfrontatives Vorgehen auf offener Bühne der eigentlichen Sache nicht dienlich sein könnte. Kirchschläger hatte seine Delegation im Vorfeld noch angewiesen, »kein Vorreiter« in diesen Fragen sein zu wollen.⁴⁰ Der Außenminister vertraute aber auf die Einschätzung seiner Diplomaten vor Ort, die erkannten, dass sich gerade in diesem Bereich Chancen für die österreichische Diplomatie auftaten.

Die geschickte Taktik der österreichischen Diplomaten, sich aus anderen strittigen Fragen herauszuhalten und in »Korb III« möglichst detaillierte Ergebnisse zu erzielen, machte sich bezahlt. Sowohl die Präambel zum »Dritten Korb« (Zusammenarbeit im humanitären und kulturellen Bereich), als auch die meisten Texte über »menschliche Kontakte« und viele Texte zum freien Zugang zu Informationen stammen aus österreichischer Feder.⁴¹ Kreisky hingegen blieb bis zum Schluss skeptisch und unterschätzte den tatsächlichen Wert der Arbeit der österreichischen Delegation. Er hätte sich – nachdem weder Wien Konferenzort wurde noch die Nahostfrage auf der Tagesordnung stand –

zumindest eine Konferenz auf höchster politischer Ebene gewünscht und äußerte sich mehrfach despektierlich über die »Diplomatenkonferenz«⁴².

In Moskau erkannte man, dass Kreisky eine Schlüsselfigur zu einem möglichst schnellen Ende der Konferenzverhandlungen – und damit einer Beendigung der leidigen Diskussionen um einzugehende Verpflichtungen im humanitären Bereich – sein könnte. Tatsächlich sagte Kreisky bei seinem Besuch in Moskau vom 28. Mai bis 1. Juni 1974 zu, alles in seiner Macht Stehende für eine baldige Gipfelkonferenz tun zu wollen.⁴³ Ein Schlag für die österreichische Delegation und das Außenministerium, stand man hier doch klar auf dem westlichen Standpunkt, die offenen Fragen noch in Genf klären zu müssen.⁴⁴ Auch im Kreml realisierte man allmählich, dass Konzessionen im »Dritten Korb« unumgänglich waren.⁴⁵

Am 1. August 1975 wurde die KSZE-Schlussakte schließlich in Helsinki von den Regierungschefs von 33 europäischen Staaten (von allen außer Albanien) sowie jenen der USA und Kanadas unterzeichnet. Ost und West konnten die Schlussakte gemäß ihrer Interpretationsrahmen als Erfolg feiern. Die transformative Wirkung des »Dritten Korbes«, an dessen Bestimmungen die österreichische Diplomatie federführend mitgewirkt hatte, konnte sich freilich erst unter der von Michail Gorbatschow eingeleiteten Reformpolitik entfalten.⁴⁶ Die Weitsicht der österreichischen Diplomatie zeigte späte Erfolge im humanitären Bereich.⁴⁷

Pro-östliche Auslegung der österreichischen Neutralität?

Mit dem sowjetischen Einmarsch in Afghanistan 1979 war es mit der Entspannungspolitik vorbei. In Europa spitzte sich ein weiterer Konflikt zu. Die Polen-Krise Anfang der 1980er-Jahre führte deutlich vor Augen, dass Österreichs Neutralität immer »ost-lastiger« wurde. Selbst die Einführung des Kriegsrechts in Polen 1981 konnte den Beziehungen keinen Abbruch tun. Bundeskanzler Kreisky konnte (oder wollte) nach anfänglicher Sympathie weder die polnische Gewerkschaftsbewegung *Solidarność* öffentlich unterstützen noch die – von Grund auf abgelehnte – Ausrufung des Kriegsrechts kritisieren.⁴⁸ Österreich beteiligte sich auch nicht am Wirtschaftsboykott durch den Westen.

Dem Plan einer totalen westlichen Wirtschaftsblockade der Sowjetunion standen Milliarden deals der europäischen Bündnispartner mit Moskau im Wege. Westdeutschland und Frankreich finanzierten eine 6.000 Kilometer lange Erdgas-Pipeline von Sibirien nach Westeuropa, auch unter der Beteiligung amerikanischer Firmen. Zudem bezog Polen die meisten Kredite von europäischen Banken (inklusive österreichischen). US-Verteidigungsminister Caspar Weinberger kritisierte die europäische Abhängigkeit von der sowjetischen Energieversorgung und verlangte das Einstellen des Pipeline-Baus.⁴⁹

Für Österreich war Polen der wichtigste Handelspartner im Osten (Österreich importierte Kohle für die verstaatlichte Industrie und exportierte Maschinen). Wie andere westeuropäische Politiker wollte sich Kreisky nicht von der Entspannungspolitik verabschieden – Reagans harte Gangart mit Moskau missfiel ihm. Kreisky sah zudem Österreichs gut funktionierende Nachbarschaftspolitik gefährdet. Wie bereits 1956 und 1968 war Österreich in der Polenkrise wieder einer großen Flüchtlingswelle ausgesetzt. In Ös-

terreich waren bis Oktober 1981 30.000 Asylsuchende aus Polen aufgenommen worden. Kreisky betonte dabei aber, dass Österreich kein Immigrationsland, sondern ein Transitland für Flüchtlinge sei.⁵⁰ Die öffentliche Meinung wendete sich zunehmend gegen die polnischen »Wirtschaftsflüchtlinge«.

Den USA missfiel der intensive Osthandel Österreichs, der vom Pentagon als »Sicherheitsrisiko für den Westen« betrachtet wurde. Auch die Österreichische Mineralölverwaltung Aktiengesellschaft (ÖMV, heute OMV) war führend an der Umsetzung des Baus der Yamal-Pipeline nach Europa Anfang der 1980er-Jahre beteiligt, die der Sowjetunion jährliche Milliarden Gewinne im Erdgasverkauf an europäische Länder bescherte.⁵¹ Österreich sah sich oft Vorwürfen ausgesetzt, das Land denke nur an seine eigenen Wirtschaftsinteressen. Die Reagan-Administration setzte Österreich stark unter Druck und prangerte den Technologietransfer nach Osteuropa an. Vielfach konnten sich österreichische Handeltreibende aber nicht des Eindrucks erwehren, als ginge es den Amerikanern auch darum, österreichische Technologie auszuspähen und Aufträge zu entziehen.⁵² Wien beurteilte die US-Politik als zweischneidig, was wiederum die Möglichkeit eröffnete, die Nachbarschaftspolitik, die österreichische »Ostpolitik«, weiterzuführen.

Fazit

In den späten 1950er-Jahren noch pro-westlich ausgerichtet, wurde die österreichische Neutralitätspolitik in den 1960er- und 1970er-Jahren zunehmend als äquidistant zwischen Ost und West definiert. Der Ende der 1970er-, Anfang der 1980er-Jahre erfolgte »östliche Wandel« ging weit über die ursprüngliche österreichische Neutralitätskonzeption hinaus. Ab Anfang der 1980er-Jahre kann man von einer pro-östlichen Neutralität Österreichs sprechen.⁵³ Die anfänglichen Befürchtungen, Österreich würde »neutralistisch« agieren und wäre ein »Doppelagent zwischen Ost und West«, erwiesen sich für Washington in den 1980er-Jahren als gerechtfertigt. Österreich entwickelte sich trotz allem mit einer »aktiven Neutralitätspolitik« zunehmend zu einem »ehrlichen Makler« zwischen Ost und West.

Dennoch werden die Möglichkeiten, die Österreich im Kalten Krieg aus eigener Initiative für eine aktive Vermittlungspolitik nutzen konnte, heute allgemein überschätzt. Einer aktiven Neutralitätspolitik waren äußere Grenzen gesetzt. Diese waren (und sind) mitunter sehr deutlich: Wo keine grundsätzliche Gesprächs- und Verhandlungsbereitschaft auf Seiten der Kontrahenten besteht, kann auch der bereitwilligste Vermittler wenig ausrichten. Für eine Vermittlungstätigkeit bzw. Rolle als Brückenbauer ist also jeder Vermittler auf die Dialogbereitschaft der jeweiligen Konflikt- bzw. Verhandlungsparteien angewiesen. Brežnevs Westpolitik, in der das Streben nach einer gesamteuropäischen Konferenz 1966 einen zentralen Platz einnahm, setzte auf Kooperation zwischen Ost und West. Eine Vermittlungstätigkeit Österreichs war damals explizit gewünscht. Die Brücke in den Westen wurde jedoch durch den sowjetischen Einmarsch in Afghanistan 1979 wieder eingerissen. Die Polenkrise 1981 zeigte deutlich das Dilemma der österreichischen Neutralitätspolitik auf. Bundeskanzler Kreisky versuchte den Spagat, konnte damit aber nur scheitern. Für die USA war Österreich »ostlastig« geworden. Österreich hatte seine Wirtschaftsinteressen über die westlichen Sicherheitsinteressen gestellt.

Selbst wenn sich die Supermächte im Kalten Krieg einig waren, über ein bestimmtes Thema zu verhandeln, blieben die Grenzen des von den Supermächten akzeptierten oder gewünschten neutralen Engagements und die Kriterien, nach denen der Verhandlungsort letztlich ausgewählt wurde, oft unklar. Nicht in allen Fällen, in denen Wien als Verhandlungsort bereitgestanden war, wurde dieser auch gewählt. Diese Entscheidungen wurden in Washington und Moskau getroffen und hingen, wie das Beispiel der KSZE zeigt, letztlich vor allem von externen Faktoren und oftmals auch taktischen Überlegungen der Supermächte ab. Die Neutralität, die geographische Lage am Rande des Eisernen Vorhangs, die vorhandene Infrastruktur und die »Gastfreundschaft« waren Punkte, die Wien attraktiv machten und von den beiden Blöcken auch immer wieder betont wurden. Aufgrund des dynamischen Entscheidungsprozesses, in dem die Standortfrage für Verhandlungen im Kalten Krieg nur eine von vielen Verfahrensfragen war, die oft in Abhängigkeit voneinander entschieden wurden, ist eine konkrete Gewichtung der Faktoren kaum möglich. Die Bereitschaft Österreichs, sich als neutraler Boden zur Verfügung zu stellen, wurde aber zumindest stets anerkannt und geschätzt.

Die österreichische Neutralität durchlief seit dem Ende des Kalten Krieges und insbesondere mit dem EU-Beitritt einen Schrumpfungsprozess und reduzierte sich zusehends auf eine militärische Bündnisfreiheit. Darüber hinaus hat sich seither auch die geopolitische Lage Österreichs diametral verändert: Aus einem Staat am Rande des Eisernen Vorhangs und »zwischen den Blöcken«, der sich um eine aktive Neutralitätspolitik bemühte und das Bauen von Brücken (wirtschaftlich, kulturell, wissenschaftlich-technisch und im humanitären Bereich) als zentralen Bestandteil seiner Nachbarschaftspolitik verstand, wurde ein Staat in der Mitte eines vereinten Europas. Die Zusammenarbeit mit den Nachbarstaaten ist seit der EU-Osterweiterung (und dem laufenden Erweiterungsprozess am Balkan) von der gemeinsamen Integration innerhalb der Europäischen Union geprägt.

Die Zukunft wird zeigen, inwieweit der neutrale Boden Österreichs bei Vermittlungsmissionen und (Friedens-)Verhandlungen eine Rolle spielen kann. Es ist ein Erbe des Kalten Krieges, dass viele internationale Organisationen ihren Sitz in Wien haben. Inwieweit die Neutralität der entscheidende *pull*-Faktor für sie war, sich in Wien niederzulassen, erörtern Sarah Knoll und Elisabeth Röhrlich in ihrem Beitrag in diesem Band. Deren Sitz in Wien spielt freilich auch nach Ende des Kalten Krieges eine Rolle bei der Wahl von Verhandlungsorten – und zwar eine größere, als der neutrale Status Österreichs per se. So rückte Wien – als Sitz der IAEO – im Jahr 2015 ins Zentrum der Weltöffentlichkeit, als der Joint Comprehensive Plan of Action (JCPOA), das Atomabkommen mit dem Iran, am 14. Juli ebendort von Deutschland, Frankreich, Großbritannien, den USA, Russland, China und dem Iran unterzeichnet wurde.⁵⁴ Nach dem Ausstieg der USA unter Präsident Donald Trump aus dem Abkommen 2018 wurden in den Jahren 2021–2022, wiederum in Wien, Versuche unternommen, den JCPOA wiederherzustellen.⁵⁵

Am 24. Februar 2022, dem Tag des russischen Großangriffs gegen die Ukraine, bezog die österreichische Bundesregierung unverzüglich eine klare und unmissverständliche Position. Bundeskanzler Karl Nehammer sagte dem ukrainischen Präsidenten in einem Telefonat seine volle Unterstützung zu. Die russischen Truppen standen unmittelbar vor Kiew und Selenskyj berichtete, dass er nicht wisse, ob er den Tag überleben werde. Im

April 2022 besuchte Kanzler Nehammer – unmittelbar nach einem Lokalausgang in Butscha – Moskau. Dies war der erste Besuch eines Staatschefs eines EU-Mitgliedstaates nach Beginn der Vollinvasion. Dieser Versuch, zumindest ein Gespräch mit Putin zu führen, zielte wohl in erster Linie darauf ab, jenen Stimmen aus gegnerischen politischen Lagern zuvorzukommen, die bereits eine zu wenig aktive Neutralitätspolitik kritisiert hatten. Nehammer selbst kommunizierte im Anschluss an die Gespräche, dass Putin »massiv in der Kriegslogik« verharre.⁵⁶ Der Besuch zeigte deutlich auf, dass mit Moskau kein Dialog möglich war.⁵⁷ Im Juli 2023 brachte Außenminister Alexander Schallenberg die Situation in Reaktion auf die in Teilen der österreichischen Öffentlichkeit immer noch geforderten österreichischen Vermittlungsrolle treffend auf den Punkt: »Wenn man eine Brücke bauen will, braucht es zwei stabile Ufer. Die gibt es momentan nicht.«⁵⁸ Und diese wird es auf absehbare Zeit auch nicht geben, solange Putin willens ist, den Krieg gegen die Ukraine weiterzuführen.

Anmerkungen

- 1 Als drei Beispiele von vielen seien genannt: die Initiative »Unsere Neutralität – unsere Sicherheit« (<https://unseresicherheit.org/>) sowie die Reden des Steirischen KPÖ-Politikers Josef Meszlenyi und jene des FPÖ-Parteichefs Herbert Kickl anlässlich des Nationalfeiertags 2023. KPÖ Steiermark, »Warum die Neutralität wichtiger denn je ist: Rede von Josef Meszlenyi am Nationalfeiertag der KPÖ,« 26. Oktober 2023. <https://www.kpoe-steiermark.at/warum-die-neutralitaet-wichtiger-denn-je-ist.phtml>; APA-OTS, »FPÖ – Kickl zum Nationalfeiertag: Das Volk muss im Zentrum aller Überlegungen, Planungen und Entscheidungen und Handlungen stehen!«, 26. Oktober 2023, https://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20231026_OTSo011/fpoe-kickl-zum-nationalfeiertag-das-volk-muss-im-zentrum-aller-ueberlegungen-planungen-und-entscheidungen-und-handlungen-stehen.
- 2 Maximilian Graf, »Europäische Entspannung und die KSZE. Österreich und das ostmitteleuropäische Theater in den 1970er und 1980er Jahren,« in *Die KSZE und das Ende des Kalten Krieges: Diplomatie, Gesellschaften und Menschenrechte, 1972–1990*, hg. von Nicolas Badalassi und Sarah B. Snyder (New York, NY: Berghahn Books, 2019), 249–274; Maximilian Graf, »Beyond Victims of Communism? Austria and the Human Rights Question in the 1970s,« in *The Human Rights Breakthrough of the 1970s: The European Community and International Relations*, hg. von Sara Lorenzini, Umberto Tulli und Ilaria Zamburlini (London: Bloomsbury, 2022), 178–195.
- 3 Thomas Fischer, »Austria and the Helsinki Process,« in »Peaceful Coexistence« or »Iron Curtain«: Austria, Neutrality, and Eastern Europe in the Cold War and Détente, 1955–1989, hg. von Arnold Suppan und Wolfgang Mueller (Wien: LIT, 2009), 190; Benjamin Gilde, Österreich im KSZE-Prozess: Neutraler Vermittler in humanitärer Mission (München: Oldenbourg, 2013), 242–243.
- 4 Aryo Makko, *Ambassadors of Realpolitik: Sweden, the CSCE, and the Cold War* (New York, NY: Berghahn, 2017), 148, 192–193.

- 5 Gerald Stourzh, *Um Einheit und Freiheit: Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs 1945–1955*, 5. Aufl. (Graz: Böhlau Verlag, 2005), 433–449.
- 6 Günter Bischof und Peter Ruggenthaler, *Österreich und der Kalte Krieg: Ein Balanceakt zwischen Ost und West* (Graz: Leykam, 2022), 138.
- 7 Martin Kofler, Kennedy und Österreich: Neutralität im Kalten Krieg (Innsbruck: StudienVerlag, 2003); Günter Bischof, »The United States and Austrian Neutrality during the Cold War,« in *The Soviet Union and Neutrality during the Cold War*, hg. von Mark Kramer, Aryo Makko und Peter Ruggenthaler (Lanham, MD: Lexington, 2021), 425–446.
- 8 Oliver Rathkolb, *Washington ruft Wien: US-Großmachtpolitik und Österreich 1953–1963* (Wien: Böhlau Verlag, 1997), 292.
- 9 Rathkolb, *Washington ruft Wien*, 292.
- 10 Michael Gehler, »From Non-alignment to Neutrality. Austria's Transformation during the First East-West Détente, 1953–1958,« *Journal of Cold War Studies* 7, Nr. 4 (2005): 104–136.
- 11 Walter Blasi, »Die Libanonkrise 1958 und die US-Überflüge,« in *Österreich im frühen Kalten Krieg 1945–1958: Spione, Partisanen, Kriegspläne*, hg. von Erwin A. Schmidl (Wien: Böhlau Verlag, 2000), 247–250.
- 12 Blasi, »Die Libanonkrise 1958 und die US-Überflüge,« 247.
- 13 Blasi, »Die Libanonkrise 1958 und die US-Überflüge,« 247.
- 14 Michael Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Band 1: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts* (Innsbruck: Böhlau Verlag, 2005), 184–188.
- 15 Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Band 1*, 186.
- 16 Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Band 1*, 198.
- 17 Franz Cede und Christian Prosl, *Anspruch und Wirklichkeit: Österreichs Außenpolitik seit 1945* (Innsbruck: StudienVerlag, 2015), 31–35.
- 18 Elisabeth Röhrlich, *Kreiskys Außenpolitik: Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm* (Göttingen/Wien: Vandenhoeck & Ruprecht/ Vienna University Press, 2009), 277.
- 19 Martin Kofler, »Kreisky – Brandt – Khrushchev: The United States and Austrian Mediation during the Berlin Crisis, 1958–1963,« in *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, hg. von Günter Bischof, Anton Pelinka und Michael Gehler (New Brunswick: Routledge, 2006), 170–185.
- 20 Peter Ruggenthaler, »On the Significance of Austrian Neutrality for Soviet Foreign Policy under Nikita S. Khrushchev,« in *The Vienna Summit and its Importance in International History*, hg. von Günter Bischof, Stefan Karner und Barbara Stelzl-Marx (Lanham, MD: Lexington, 2014), 338–339.
- 21 Stefan Karner, et al., *Der Wiener Gipfel 1961: Kennedy – Chruschtschow* (Innsbruck: StudienVerlag, 2011), 54–55.
- 22 Manfred Wilke, *The Path to the Berlin Wall: Critical Stages in the History of Divided Germany* (Oxford: Berghahn, 2014).
- 23 Vladislav Zubok, *A Failed Empire: The Soviet Union in the Cold War from Stalin to Gorbachev* (Chapel Hill, NC: University of North Carolina Press, 2007), 149–150.

- 24 Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Band 1, 458.
- 25 Arvid Schors, Doppelter Boden: Die SALT-Verhandlungen 1963–1979 (Göttingen: Vandenhoeck & Ruprecht, 2016).
- 26 Anna Graf-Steiner und Herbert Reginbogin, »Austria: The NPT, Diplomacy, and National Identity,« in *Neutral Europe and the Creation of the Nonproliferation Regime*, hg. von Pascal Lottaz und Yoko Iwama (London: Routledge, 2024), 175–179.
- 27 Elisabeth Röhrlich, *Inspectors for Peace: A History of the International Atomic Energy Agency* (Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press, 2022), 69.
- 28 Bischof und Ruggenthaler, Österreich und der Kalte Krieg, 179.
- 29 Wolfgang Mueller, »Der Warschauer Pakt und Österreich 1955–1991,« in *Zwischen den Blöcken: NATO, Warschauer Pakt und Österreich*, hg. von Manfred Rauchensteiner (Wien: Böhlau Verlag, 2010), 184–185.
- 30 Stefan Karner und Peter Ruggenthaler, »Austria and the »Prague Spring«: Neutrality in the Crucible?« in *The Prague Spring and the Warsaw Pact Invasion of Czechoslovakia in 1968*, hg. von Günter Bischof, Stefan Karner und Peter Ruggenthaler (Lanham, MD: Lexington Books, 2010), 419–439.
- 31 Wolfgang Mueller, *A Good Example of Peaceful Coexistence?: The Soviet Union, Austria, and Neutrality 1955–1991* (Wien: Österreichische Akademie der Wissenschaften, 2011), 165.
- 32 Kimmo Rentola, »Soviet Attitudes to Finnish Neutralism, 1947–1989,« in *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe*, hg. von Mark Kramer, Aryo Makko und Peter Ruggenthaler (Lanham, MD: Lexington, 2021), 139–140.
- 33 Karner, et al., *Der Wiener Gipfel 1961*.
- 34 Anna Graf-Steiner, *Brückenbauer im Kalten Krieg: Österreich und der lange Weg zur KSZE-Schlussakte* (Graz: Leykam, 2024), 133–134, 163, 177–178.
- 35 Graf-Steiner, *Brückenbauer im Kalten Krieg*, 133.
- 36 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, 188.
- 37 Helga Haftendorn, »The Link between CSCE and MBFR: Two Sprouts from One Bulb,« in *Origins of the European Security System: The Helsinki Process Revisited, 1965–1975*, hg. von Andreas Wenger, Voytech Mastny und Christian Nuenlist (New York, NY: Routledge, 2008), 250–251; Stephan Kieninger, *Dynamic Détente: The United States and Europe, 1964–1975* (Lanham, MD: Lexington, 2016), 191; Michael C. Morgan, *The Final Act: The Helsinki Accords and the Transformation of the Cold War* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2018), 99–100.
- 38 Graf-Steiner, *Brückenbauer im Kalten Krieg*, 129–130.
- 39 Thomas Fischer, *Neutral Power in the CSCE: The N+N States and the Making of the Helsinki Accords 1975* (Baden-Baden: Nomos, 2009), 189–190; Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, 128–129.
- 40 Gilde, *Österreich im KSZE-Prozess*, 78.
- 41 Helmut Liedermann, »Österreichs Rolle beim Zustandekommen der KSZE-Schlussakte 1975,« in *The Helsinki Process and the Reintegration of Europe, 1986–1991: Analysis and Documentation*, hg. von Michael Gehler und Rolf Steininger (Bonn: Bouvier, 2002), 499; Helmut Liedermann, »Von Helsinki über Belgrad nach Madrid: Die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa aus der Sicht eines österreichischen Konferenzteilnehmers,« in *Völkerrecht*

- und Rechtsphilosophie: Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag, hg. von Peter Fischer, Heribert Köck und Alfred Verdross (Berlin: Duncker & Humblot, 1980), 432; Fischer, »Austria and the Helsinki Process,« 190; Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, 242–243.
- 42 Graf-Steiner, Brückenbauer im Kalten Krieg, 154.
- 43 Graf-Steiner, Brückenbauer im Kalten Krieg, 220.
- 44 Gilde, Österreich im KSZE-Prozess, 188–189.
- 45 Anatolij F. Dobrynin, Sugubo doveritel'no. Posol v Vašington pri šesti prezidentach SŠA. 1962–1986 (Moskau: Tsentrpoligraf, 2016), 382–383.
- 46 Timothy Garton Ash, Im Namen Europas: Deutschland und der geteilte Kontinent (München: Fischer, 1993), 271; Philipp Sarasin, 1977: Eine kurze Geschichte der Gegenwart (Berlin: Suhrkamp, 2021), 125.
- 47 Helmut Wohnout und Martin Eichtinger, Alois Mock: Ein Politiker schreibt Geschichte (Graz: Styria, 2008), 191–204.
- 48 Maximilian Graf, »Österreich und die ›polnische Krise‹ 1980–1983,« in Österreich – Polen: Stationen gemeinsamer Geschichte im 20. Jahrhundert, hg. von Wanda Jarzabek und Peter Ruggenthaler (Graz: Leykam, 2021), 201–221, 203–206.
- 49 Bischof und Ruggenthaler, Österreich und der Kalte Krieg, 162.
- 50 Sarah Knoll, »Flucht oder Migration? Polnische Flüchtlinge in Österreich 1981/82,« in Österreich – Polen: Stationen gemeinsamer Geschichte im 20. Jahrhundert, hg. von Wanda Jarzabek und Peter Ruggenthaler (Graz: Leykam, 2021), 232.
- 51 Alexander Smith, »Reagan's Politics of Self-Damage: The Transatlantic Dispute over the Soviet-West European Gas Pipeline in the 1980s,« in From Collective Memories to Intercultural Exchanges, hg. von Marija Wakounig (Wien: LIT, 2012), 222–247.
- 52 Thomas Riegler, »Die ›Wiener Residentur‹ der Stasi: Mythos und Wirklichkeit,« Journal for Intelligence, Propaganda, and Security Studies 7, Nr. 2 (2013): 93–94.
- 53 Mark Kramer, »The USSR and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe,« in The Soviet Union and Neutrality during the Cold War, hg. von Mark Kramer, Aryo Makko und Peter Ruggenthaler, 533–564 (Lanham, MD: Lexington, 2021), 552–553.
- 54 Cornelius Adebahr, »Das internationale Atomabkommen: ein Erfolg mit Verfallsdatum,« Bundeszentrale für Politische Bildung, 24. Januar 2020, <https://www.bpb.de/themen/naher-mittlerer-osten/iran/303542/das-internationale-atomabkommen-ein-erfolg-mit-verfallsdatum/>.
- 55 Auswärtiges Amt, »Das iranische Atomprogramm,« 2024, <https://www.auswaertiges-amt.de/de/service/laender/iran-node/wiener-nuklearvereinbarung-atomprogramm-iran/202458>.
- 56 ORF, »Hartes Gespräch, bescheidenes Ergebnis: Nehammer bei Putin,« 12. April 2022, <https://orf.at/stories/3259282/>.
- 57 Profil, »Nehammer nach Putin-Treffen: ›Das ist kein Freundschaftsbesuch,‹« 11. April 2022, <https://www.profil.at/ausland/nehammer-nach-putin-treffen-in-moskau-das-ist-kein-freundschaftsbesuch/401970347>.
- 58 Vorarlberg Online, »Außenminister über Ukraine-Krieg: ›Wie ein geostrategischer Eiskübel,‹« 21. Juli 2023, <https://www.vol.at/aussenminister-ueber-ukraine-krieg-wie-ein-geostrategischer-eiskuebel/8198611>.

Das neutrale Österreich als Sitz internationaler Organisationen

Entstehung und Verselbständigung politischer Narrative

Sarah Knoll & Elisabeth Röhrlich

Einleitung

Die Ansiedlung internationaler Organisationen war und ist ein zentrales Element der Außenpolitik Österreichs. Diese Amtssitzpolitik wurde von der österreichischen Politik immer wieder als wichtige Stütze und Absicherung des neutralen Kleinstaates dargestellt. Zugleich gilt die Neutralität bis heute in weiten Teilen der österreichischen Bevölkerung als Voraussetzung für die Ansiedlung internationaler Organisationen im Land.¹

In diesem Beitrag blicken wir auf zwei verbreitete Narrative, die solche argumentative Zusammenhänge zwischen österreichischer Neutralität einerseits und Beherbergung internationaler Organisationen andererseits herstellen. Wir zeigen exemplarisch auf, wann diese Narrative entstanden, wie sie politisch eingesetzt wurden und auf welche Weise sie sich schließlich in der Debatte verselbständigten. Gleichzeitig hinterfragen wir die in diesen Narrativen enthaltenen Vereinfachungen kritisch.²

Bereits vor dem Abschluss des Staatsvertrags im Mai 1955 und der Erklärung der Neutralität im Oktober desselben Jahres kam die erste internationale Organisation nach Österreich. 1951 eröffnete das Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen (eng.: United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) ein Büro in Wien und war damit die erste Organisation der Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO) mit einer eigenen Abteilung in Österreich. 1957 errichtete erstmals eine zum VN-System gehörende Organisation ihren Amtssitz in Wien: die neu gegründete Internationale Atomenergie-Organisation (IAEO). Sie ist damit die älteste und bis heute auch größte der in Österreich ansässigen internationalen Organisationen. Die Eröffnung der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (eng.: United Nations Industrial Development Organization, UNIDO) 1966 in Wien bereitete den Weg, um die österreichische Hauptstadt neben New York und Genf zum dritten offiziellen Amtssitz der Vereinten Nationen zu machen (1996 kam Nairobi hinzu). 1979 wurde das Vienna International Centre (VIC) – im allgemeinen Sprachgebrauch meist kurz als UNO-City bezeichnet – feierlich eröffnet. Seit seiner Gründung sind weitere Orga-

nisationen in das VIC eingezogen, darunter etwa das Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung (eng.: United Nations Office on Drugs and Crime, UNODC) und die Vorbereitende Kommission für die Organisation des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (eng.: Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test Ban-Treaty Organization, CTBTO PrepCom). Doch auch Organisationen außerhalb des VN-Systems haben sich in Österreich niedergelassen. So befindet sich in Wien unter anderem seit 1965 der Hauptsitz der Organisation erdölexportierender Länder (eng.: Organization of the Petroleum Exporting Countries, OPEC) und seit 1995 das Generalsekretariat der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), welches aus der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) hervorgegangen ist.

Bis heute scheint es einen politischen Konsens zu geben, dass die Ansiedlung internationaler Organisationen im Interesse Österreichs liegt. So trat 2021 das *Bundesgesetz zur Stärkung Österreichs als internationaler Amtssitz und Konferenzstandort* in Kraft (Bundesgesetzblatt 54/2021). Das Interesse zeigen auch die – letztlich gescheiterten – österreichischen Versuche auf, die Europäische Arzneimittel-Agentur (eng.: European Medicines Agency, EMA) nach Österreich zu holen, nachdem diese infolge des britischen Austritts aus der Europäischen Union (EU) London verlassen musste³, oder jüngst Österreichs Bemühen, Sitz der neuen Behörde der EU zur Bekämpfung der Geldwäsche (eng.: Anti-Money Laundering Authority, AMLA) zu werden⁴.

Die konkreten Arbeitsgebiete und Tätigkeiten der in Österreich ansässigen internationalen Organisationen sind in der Bevölkerung hingegen wenig bekannt und auch kein viel diskutiertes, öffentliches Thema. Anlässlich des 40-jährigen Jubiläums der Wiener UNO-City schrieb die auf VN-Themen spezialisierte Journalistin Stephanie Liechtenstein daher vom »übersehenen Jubiläum«⁵. Deutlich verbreiteter sind hingegen Narrative über Wien als »Begegnungsort der Weltpolitik« sowie über die Gründe für (und Vorteile von) Wiens Entwicklung zu einem Zentrum internationaler Organisationen.

Das Narrativ von der Neutralität als entscheidendem *pull*-Faktor für die Ansiedlung internationaler Organisationen

Wer an einer offiziellen Führung durch das Vienna International Centre teilnimmt, wird mitunter die Frage gestellt bekommen, warum die Vereinten Nationen denn überhaupt einen Sitz in Österreich haben. In unserem Fall gab der Guide selbst rasch die Antwort: der Grund sei die österreichische Neutralität. Das Narrativ, dass die Neutralität Österreich für internationale Organisationen zu einem attraktiven Amtssitz mache, ist damit sogar in die Selbstdarstellungen dieser Organisationen übergegangen. Wie eine repräsentative Umfrage, die vom Foreign Policy Lab der Universität Innsbruck in Zusammenarbeit mit dem österreichischen Außenministerium durchgeführt wurde, belegt, ist diese Darstellung auch in der österreichischen Bevölkerung stark verbreitet: 68,4 % der Befragten gaben an, dass Österreich durch die Neutralität zu einem attraktiven Standort für internationale Organisationen wird.⁶ Doch woher kommt dieses Narrativ und hält es einer genaueren Betrachtung der Gründe, warum sich Organisationen aus dem

VN-System – aber auch andere internationale Organisationen – in der österreichischen Hauptstadt Wien angesiedelt haben, stand?

Ein Blick auf die Geschichte der Eröffnungen konkreter internationaler Organisationen in Österreich offenbart ein differenzierteres Bild. Zweifelsohne spielte Österreichs neutraler Status bei den Ansiedlungen eine Rolle, dieser war jedoch bei weitem nicht der einzige Grund für die Amtssitzwahl.

Als etwa 1965 die OPEC ihren Sitz nach Wien verlegte, lag das nicht nur am österreichischen *pull*-Faktor. Es gab ebenso einen wichtigen *push*-Faktor, der die Organisation ihren Sitz in Genf aufgeben ließ: Die Schweiz gewährte der OPEC und deren Mitarbeiter:innen nicht die gleichen Privilegien wie anderen internationalen Organisationen. Wien, das seit der Eröffnung der IAEO im Jahr 1957 Erfahrung mit Amtssitzabkommen hatte, war bereit, der OPEC ein deutlich besseres Angebot zu machen als die Schweiz.⁷

Bereits bei den Verhandlungen zum Amtsabkommen mit der IAEO spielte auf österreichischer Seite die Perspektive, zukünftig als möglicher Sitz für weitere internationale Organisationen zu dienen, eine Rolle. In enger Zusammenarbeit zwischen der Wiener Stadtregierung, dem Außenamt (insbesondere der Völkerrechtsabteilung) und dem Finanzministerium wurde in der Folge das Amtssitzabkommen vorbereitet. Es wurde am 11. Dezember 1957 unterzeichnet und trat am 1. März 1958 in Kraft. Zum österreichischen Angebot an die Atomenergiebehörde gehörten neben Gebäuden und deren Instandhaltung auch Steuerbefreiungen und günstige Rahmenbedingungen für Sozialversicherung und Pensionen.⁸

Die damalige Bundesregierung, eine ÖVP–SPÖ Koalition unter Bundeskanzler Julius Raab (ÖVP), sah das Abkommen auch als mögliche Blaupause, falls in Zukunft weitere Organisationen ihren Hauptsitz in Wien einrichten wollen würden. Die Privilegien, welche mit dem Amtssitzabkommen der IAEO eingeräumt wurden – am bekanntesten ist darunter wohl das steuerfreie Einkaufen für internationale Beamt:innen im sogenannten *Commissary* – sollten in gewisser Weise auch ein Anreiz sein, weitere internationale Organisationen in Wien zu etablieren. Dabei garantierte die Bundesregierung der IAEO eine besondere Stellung: Für den Fall, dass Österreich in Zukunft anderen zwischenstaatlichen Organisationen günstigere Bedingungen einräumen würde, sollten diese auch in einem Zusatzabkommen auf die IAEO übertragen werden.⁹

Für die Sowjetunion war die österreichische Neutralität tatsächlich ein Hauptgrund, als sie Wien erstmals als möglichen Amtssitz für die IAEO ins Gespräch brachte. Sie war allerdings nicht auf Wien festgelegt und hätte beispielsweise auch Genf akzeptiert. Bereits in der ersten Hälfte des Jahres 1956 hatte Österreich gegenüber den Vereinten Nationen offiziell das Interesse bekundet, die neu zugrundende Organisation in Wien zu etablieren. In der amerikanischen Regierung fand der Vorschlag zunächst jedoch kaum Unterstützung. Noch 1955 hatte die amerikanische Regierung den sowjetischen Vorschlag, ein Gipfeltreffen zwischen Dwight D. Eisenhower und Nikita Chruschtschow in Wien zu veranstalten, abgelehnt – die noch frische österreichische Neutralität sollte dadurch nicht außenpolitisch aufgewertet oder gar zu einem attraktiven Beispiel mit internationaler Strahlkraft werden.¹⁰ Auch von Seiten Großbritanniens bestanden Zweifel an der noch jungen Neutralität Österreichs und das Abdriften in den Neutralismus oder die Blockfreiheit wurde befürchtet.¹¹ Doch im amerikanischen State Department setzten sich schließlich die Unterstützer für Wien durch. Österreich wurde dort zwar militärisch

als neutral, politisch-ideologisch jedoch als westlich gesehen. In der Logik des State Departments wäre es daher riskant gewesen, Österreich jene Unterstützung zu verwehren, welche die Sowjetunion bereit war zu geben. Schließlich musste sich die Neutralität erst bewähren und sollte in ihrer ideologischen Westbindung nicht gefährdet sein.¹²

Auch wenn die österreichische Regierung sehr daran interessiert war, die IAEo nach Wien zu holen, war man sich während der internationalen Verhandlungen zu diesem Thema nicht sicher, wie sich die noch junge österreichische Neutralität auf die Ansiedlung internationaler Organisationen im Land auswirken würde. So fürchtete die Regierung noch im Herbst 1956, als Österreich im Rahmen der Ungarnkrise Flüchtende aufnahm – und damit nach Ansicht der Weltöffentlichkeit prowestlich agierte –, dass die Sowjetunion ihre Unterstützung für den Wiener IAEo-Amtssitz wieder zurückziehen würde. Dies geschah jedoch nicht. Der internationale Konsens über einen Wiener Amtssitz war seit Sommer 1956 stabil und blieb auch trotz der internationalen Herausforderungen um die Aufnahme ungarischer Flüchtlinge bestehen.¹³

Als sich ein Jahrzehnt später, im Jahr 1966, die ÖVP-Alleinregierung unter Josef Klaus offiziell für den Hauptsitz der am 17. November 1966 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen gegründeten UNIDO interessierte, führte sie in ihrem Bewerbungsschreiben gegenüber dem Generalsekretariat der Vereinten Nationen aus, dass sich Österreich aufgrund seiner Neutralität als Kandidat eignen würde. Die Neutralität war jedoch nicht das einzige Argument, das von österreichischer Seite ins Feld geführt wurde. Die Regierung warb ebenso mit dem hohen Grad der österreichischen Industrialisierung, der einen wichtigen Beitrag zur Industrialisierung von Entwicklungsländern leisten könne.¹⁴

Ähnlich wie im Falle der IAEo spielte auch bei der Ansiedlung der UNIDO das gute Angebot, das die Regierung in Wien den Vereinten Nationen machte, eine wichtige Rolle bei der Entscheidung der internationalen Gemeinschaft für Wien. Das am 13. April 1967 zwischen Österreich und den Vereinten Nationen unterzeichnete Amtssitzabkommen beinhaltete Vergünstigungen, die von Steuererleichterungen für Mitarbeiter:innen bis hin zu begünstigten Pensions- und Sozialversicherungsregelungen reichten.¹⁵ Zudem übernahm Österreich die Finanzierung des gesamten Baus des UNO-Sitzes in Wien, dem neuen Hauptsitz der UNIDO und IAEo.¹⁶ Gerade das österreichische Entgegenkommen bei den Baukosten wurde von den Vereinten Nationen wohlwollend aufgenommen.¹⁷

Das Interesse der österreichischen Bundesregierung, in diesen Punkten gegenüber den Vereinten Nationen großzügig aufzutreten, war dabei von Anfang an groß. Im Sinne einer außenpolitischen Profilierung war die Regierung bereit, wenn nötig auch viel Geld zu investieren. Dass die Ansiedlung einer VN-Organisation nicht kostengünstig sein werde, war allen beteiligten Regierungsmitgliedern von Beginn an klar.¹⁸

Nicht nur aus Sicht der UNIDO, sondern auch aus Sicht der österreichischen Regierung spielte die Neutralität des Landes eine untergeordnete Rolle. Mit der Ansiedlung der UNIDO verband die Regierung neben einer stärkeren Wahrnehmung in der Welt vor allem auch ökonomische Interessen. Das Zusammenspiel der UNIDO mit der heimischen Wirtschaft sollte den lokalen Markt und Österreich als Industriestandort zugutekommen.¹⁹ Daneben erhoffte sich die Regierung generell durch die Ansiedlung internationaler Organisationen Impulse für den Fremdenverkehr, wenn Wien und Österreich

international mehr im Rampenlicht stehen und als Kongressort wahrgenommen werden würden. Um die Abhaltung internationaler Konferenzen in Österreich zu fördern und die Errichtung neuer Hauptsitze im Land zu unterstützen, wurde bereits am 7. Juni 1966 die Einrichtung einer eigenen Arbeitsgruppe im Ministerrat beschlossen.²⁰

Dass Österreich sich schließlich in der Wahl des UNIDO-Hauptsitzes im Dezember 1966 gegen New York, Genf, Athen, Istanbul, Nairobi und Paris durchsetzen konnte, ging vor allem auch auf Österreichs enorme Lobbytätigkeit zurück. Insbesondere bei Ländern des globalen Südens und in Europa intervenierte Österreich massiv, um den Zuschlag für den Amtssitz der UNIDO zu erhalten und betonte anstatt der Neutralität vielmehr gemeinsame politische Interessen und strategische Partnerschaften.²¹ Hier zeigt sich auch, dass die Ansiedlung einer internationalen Organisation ein diplomatischer Akt ist, dessen Grundlage umfangreiche bilaterale und multilaterale Verhandlungen sind. Dabei werden Interessen abgewogen, politische Allianzen geschmiedet und um Feinheiten in den Verträgen gerungen.²² Gerade die Suche nach politischen Unterstützer:innen ist bei der Vergabe eines Sitzes einer VN-Organisation zentral, folgt die Abstimmung doch einem strengen Prozedere in den jeweiligen Ausschüssen der Vereinten Nationen.²³

Im Falle der OPEC lässt sich ein ähnliches Motivbündel wie bei der UNIDO beobachten. Als Anfang der 1980er Jahre die Übersiedlung der OPEC in einen neuen Gebäudekomplex anstand, reflektierte man im Außenministerium über die Gründe, warum diese ursprünglich überhaupt an einem Amtssitz in Österreich interessiert gewesen war.²⁴ Neben der aktiven Neutralitätspolitik wurden die Verkehrslage, die erwartete Besserstellung im Amtssitzabkommen, die Nähe zur IAEO sowie eine Reihe von Vorteilen von Wien gegenüber Genf (das ja ebenfalls in einem neutralen Staat lag) genannt.

Die Ansiedlung von internationalen Organisationen in Österreich rein über die Neutralität zu erklären, ist folglich eine verkürzte Darstellung, die allerdings – wie auch das eingangs gewählte Beispiel und Umfrageergebnisse belegen – weit verbreitet ist. Zwar war die österreichische Neutralität während des Kalten Krieges insofern ein Vorteil, als die Entscheidung für Wien eine Konkurrenzsituation zwischen Amtssitzanwärtern in Ost und West vermied. Auch brachte die österreichische Neutralität gewisse praktische Vorteile, was etwa die Reisemöglichkeiten aus Ost und West zu internationalen Konferenzen betraf. In der österreichischen Eigenwahrnehmung wird die Bedeutung der österreichischen Neutralität für die Ansiedlung internationaler Organisationen aber weit größer eingeschätzt, als diese aus Sicht der anderen beteiligten Staaten tatsächlich war.

Das Narrativ von der Anwesenheit internationaler Organisationen als Sicherheitsfaktor für den neutralen Kleinstaat

Anlässlich der Eröffnung des Vienna International Centre am 22. August 1979 erklärte der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky, dass eine große Armee dem Land und seiner Sicherheit weniger bringen würde als ein VN-Sitz – und dass erstere zudem noch mehr kosten würde. Österreichs bereits schon vorher etablierte außenpolitische Linie, sich als »Treffpunkt der Weltpolitik« zu positionieren, wurde somit als wichtiger Sicherheitsfaktor für den neutralen Kleinstaat präsentiert. Nach anderen Überlieferungen formulierte Kreisky diesen Vergleich gelegentlich noch plakativer und erklärte, dass

die Eröffnung der UNO-City mehr zu Österreichs Sicherheit beitragen werde als zwei Panzerdivisionen. Die einschlägigen Texte, die sich mit der Geschichte Wiens als Sitz internationaler Organisationen beschäftigen, verweisen auf dieses Kreisky-Zitat.²⁵ Keiner dieser Texte führt aber zum Originalzitat, sie verweisen alle lediglich auf spätere Presseberichte oder Aussagen von Kreiskys ehemaligen Mitarbeiter:innen. Es sieht so aus, als habe sich das Narrativ, dass die Anwesenheit internationaler Organisationen einen wichtigen Sicherheitsfaktor für den neutralen Kleinstaat darstelle, über die Zeit so sehr verselbständigt, dass es die genauen Kontexte seiner Entstehung oder weitere Belege nicht mehr braucht.

Neben dem Vergleich zur Rolle der Armee setzte Kreisky zudem auf ein autobiographisches Motiv, um internationale Organisationen als Sicherheitsfaktor für den neutralen Kleinstaat zu präsentieren. Im Zusammenhang mit der Sicherheitspolitik erklärte Kreisky wiederholt, dass Österreich 1938 von der Welt vergessen worden sei und dass dies in Zukunft nicht mehr passieren dürfe. Er spielte damit auf den sogenannten »Anschluss« Österreichs an das Deutsche Reich des Jahres 1938 an, anlässlich dessen lediglich Mexiko vor dem Völkerbund offiziell protestiert hatte. Als Zeitgenosse, der 1938 aufgrund seiner politischen Tätigkeit als Sozialist und seiner jüdischen Herkunft ins schwedische Exil fliehen musste, konnte Kreisky diese Argumentation besonders glaubhaft machen.²⁶ Wie schon Eric Frey betont hat, gibt es allerdings kaum Belege dafür, dass dieses »Mexiko-Syndrom« Basis einer echten politischen Leitlinie war.²⁷ Es scheint in Kreiskys Politik vor allem als außenpolitisches Narrativ eine zentrale Funktion gehabt zu haben.

Die Verfestigung des Narrativs zur Amtssitzpolitik als Sicherheitspolitik geht eng mit den vier Regierungszeiten Bruno Kreiskys (1970–1983) einher. Es ist dabei vor allem mit der von Kreisky forcierten »aktiven Neutralitätspolitik« verbunden. Allerdings gehen die Anfänge dieses Narratives sowohl in die Ära der Großen Koalition als auch besonders der ÖVP-Alleinregierung unter Josef Klaus (1966–1970) zurück. Über die Bedeutung der Ansiedlung internationaler Organisationen herrschte zwischen der SPÖ und ÖVP Einigkeit.

So eröffnete beispielsweise Außenminister Lujo Tončić-Sorinj (ÖVP) am 21. Februar 1967 mit einem Plädoyer für Österreich als Ort der internationalen Begegnung einen Vortrag an den Ministerrat. Darin verband er argumentativ die Ansiedlung internationaler Organisationen mit der österreichischen Neutralität und der Sicherheit des Landes:

Eine der wesentlichen Zielsetzungen der Bundesregierung ist es, Österreich im internationalen Denken immer stärker zu verankern und damit die Sicherheit und Unabhängigkeit des Landes zu festigen. In der Erkenntnis, dass die Niederlassung internationaler Organisationen ebenso wie die Abhaltung großer internationaler Konferenzen diesen Bestrebungen entgegenkommt, war es seit jeher die Politik der Bundesregierung, alle sich in dieser Hinsicht ergebenden Möglichkeiten zu nutzen. Es liegt auch in der Funktion des neutralen Staates, als Ort der Begegnung zu dienen.²⁸

Die Rede, die im Kontext der UNIDO-Eröffnung gehalten wurde, ist zum einen bemerkenswert, weil sie zeigt, dass dieses Narrativ bereits in den 1960er Jahren politisch genutzt wurde. Zum anderen zeigt sie aber auch, wie politisch versucht wurde, dies als ei-

ne die gesamte Geschichte Nachkriegsösterreichs kennzeichnende, durchgehende Haltung zu stilisieren (»seit jeher«). Anfang der 1970er Jahre – also noch vor der Eröffnung der UNO-City – übertrug Kreisky das Argumentationsmuster auch auf die OPEC. Diese deutete zu dieser Zeit mehrfach an, nach Genf zurückkehren zu wollen. Kreisky, mittlerweile Bundeskanzler, betonte im Ministerrat, welche Nachteile dies für Österreich bedeuten könne: »Eine Verlegung des Sitzes in einen anderen Staat wäre von Österreich sehr zu bedauern, da die Etablierung der OPEC in Wien für uns eine im höchsten Maß politische Sicherheitsmaßnahme ist«²⁹.

Interessant ist, dass die in diesen Narrativen festgehaltene Kausalität, dass die Ansiedlung internationaler Organisationen zur Sicherheit des Landes beitrage, zeitgenössisch nicht so eindeutig war. Es gab durchaus auch die Diskussion, dass internationale Organisationen ein Sicherheitsrisiko darstellen könnten. Als Risiko wurden dabei sowohl der zunehmende internationale Terrorismus als auch vermehrte geheimdienstliche Aktivitäten angeführt. Beides würde das Risiko für Anschläge in Österreich erhöhen. Schon als es in den 1950er Jahren um die Ansiedlung der IAEA in Österreich ging, gab es etwa die Befürchtung der US-Regierung, dass die damals noch geplante Lagerung spaltbaren Materials (*pool of fissile materials*) der Sowjetunion einen Anlass geben könnte, einzumarschieren. Die österreichische Regierung versuchte diese Bedenken schnell aus der Welt zu räumen und meinte, dass wenn dieses Material von der IAEA verwaltet werden sollte, es ja nicht unbedingt am Amtssitz gelagert werden müsse. Sicherheitsrisiken, die mit der Ansiedlung von internationalen Organisationen verknüpft wurden, waren also durchaus gegeben oder wurden zumindest diskutiert.³⁰

Der OPEC-Überfall, der in einer Geiselnahme endete und drei Menschenleben forderte³¹, zeigte zudem, dass dies eine nicht bloß imaginierte, sondern auch eine tatsächliche Gefahr war. Aus österreichischer Sicht ist die Frühgeschichte der OPEC vor allem mit der Erinnerung an diesen Überfall durch eine Terroristengruppe im Dezember 1975 verbunden. Die Geschichte der OPEC in Wien ist damit auch ein wichtiges Beispiel für den – neben den positiven Stimmen ebenfalls bestehenden – negativen Diskurs über die Internationalisierung des Landes. Zuviel Internationalisierung, so kann ein Argumentationsmuster dieser Zeit zusammengefasst werden, stärke nicht die Sicherheit des Landes, sondern stelle insbesondere in Zeiten des wachsenden internationalen Terrorismus eine Gefahr für den österreichischen Staat dar. Dieses negative Bild der OPEC verband sich dabei mitunter auch mit kritischen Stimmen zu Bruno Kreiskys Nahostpolitik.³²

Die gezielte Verfestigung des Sicherheitsnarratives hatte daher weniger eine außenpolitische als vor allem eine innenpolitische Dimension. Zwar war die Entscheidung für den Bau der UNO-City schon von der ÖVP-Alleinregierung unter Josef Klaus getroffen worden – entsprach also den außenpolitischen Interessen von SPÖ und ÖVP – doch entzündete sich ein innenpolitischer Machtkampf um die Frage des mit dem VIC verbundenen Konferenzentrums. Die Kosten waren innenpolitisch schwer vermittelbar und die ÖVP nutzte dies zudem, der Regierung vorzuwerfen, sie stecke zu viele Finanzmittel in das rot regierte Wien. Es folgte ein von der ÖVP initiiertes Volksbegehren. Die SPÖ entwickelte darauf eine Gegenstrategie, die das Sicherheitsnarrativ zentral spielte. Ein von der SPÖ erstelltes Flugblatt, das »Tatsachen und Argumente« für die Notwendigkeit eines großen Kongresszentrums zusammenstellte, verwies neben wirtschaftlichen

Motiven an oberster Stelle auf das Sicherheitsnarrativ: »Konferenzzentrum – ein Sicherheitsfaktor« lautete die Überschrift des Folders. Darunter hieß es:

Österreich liegt an der Demarkationslinie Europas. Von einer Auseinandersetzung der Supermächte wären wir auf jeden Fall betroffen. Als kleines Land können wir der Kriegsgefahr nur eine Waffe entgegensetzen, die Entspannungspolitik.³³

Interessanterweise wurde das Narrativ, dass die Ansiedlung internationaler Organisationen der Sicherheit Österreichs diene, damit vor allem in jener Zeit groß, als das Risiko des internationalen Terrorismus in Europa und auch in Wien stieg. Die Argumentation, dass die Ansiedlung internationaler Organisationen eine gute Sicherheitspolitik sei, wurde also nicht als Erfahrungswert aus einer sich bereits bewährten Politik abgeleitet, sondern als Erwartungshaltung formuliert und politisch genutzt. Es hat sich in Folge verselbständigt und wird auch von der politikwissenschaftlichen Literatur zum Thema bis heute nicht wesentlich hinterfragt.³⁴

Fazit

Die geschichtswissenschaftliche Perspektive auf gängige Narrative zur österreichischen Neutralität und den im Land ansässigen internationalen Organisationen verdeutlicht, dass die Prozesse der Ansiedlung und die Frage nach der Sicherheit für den neutralen Kleinstaat durchaus komplexer waren, als es diese Narrative vorgeben. Statt einer monokausalen Erzählung offenbart die Quellenarbeit in mehreren Archiven ein differenzierteres Bild hinsichtlich der österreichischen Interessen sowie der Interessen der betroffenen Organisationen selbst.

Es zeigt sich, dass die Ansiedlung internationaler Organisationen nicht nur auf die außenpolitische Aufwertung des Landes und die aktive Gestaltung der Neutralitätspolitik abzielte, sondern vielmehr auch wirtschaftliche, innenpolitische, finanzielle und touristische Überlegungen eine Rolle spielten – sowohl aus Sicht der österreichischen Politik als auch aus jener der Vertreter:innen der internationalen Gemeinschaft, die mit der Amtssitzsuche betraut waren. Die Neutralität war dabei ein Aspekt unter vielen, der den Standort Österreich für die Niederlassung internationaler Organisationen attraktiv machte oder von der Bundesregierung ins Treffen geführt wurde.

Fragen nach dem Zusammenhang von Sicherheit und internationalen Organisationen wurden wiederum mitunter bewusst von der Politik in die Öffentlichkeit getragen, um die österreichische Amtssitzpolitik zu legitimieren – etwa als diese aufgrund hoher Baukosten des VIC-Konferenzentrums zum Gegenstand öffentlicher Kontroverse wurde. Die dabei geformten Narrative fanden raschen (und bleibenden) Eingang in die öffentlichen Wahrnehmungen der österreichischen Neutralitätspolitik und wurden von Politiker:innen, der Bevölkerung aber auch teils von Mitarbeiter:innen der jeweiligen Organisationen rezipiert und weitergetragen – bis sie ein zentraler Aspekt des österreichischen politischen Selbstverständnisses wurden.

Der Verweis auf die Neutralität als zentralem Bestandteil der österreichischen Identität ist dabei nicht nur Analyse, sondern zugleich ein eigenes wirkungsmächtiges Nar-

rativ, das in aktuellen Debatten genutzt wird, um ein nostalgisch-verklärtes Bild vergangener österreichischer Außenpolitik politisch nutzbar zu machen. Diese Darstellung gilt es in zukünftigen Debatten über die österreichische Neutralität weiter faktenbasiert zu dekonstruieren sowie zu erklären, in welchen Kontexten und mit welchen Intentionen diese Narrative geprägt wurden. Dafür braucht es weitere zeithistorische Forschung zum nur vermeintlich erschöpfend untersuchten Thema der österreichischen Neutralität. Welche Rolle spielte etwa die österreichische Neutralität im Agieren österreichischer Diplomaten:innen im Genfer und New Yorker VN-Kontext? Welchen Einfluss hatte sie auf diplomatische Verhandlungen bei den VN und ihren Unterorganisationen?

Für eine ergebnisoffene Debatte über die Zukunft der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik in einer veränderten Welt, welche auch die österreichische Bevölkerung einbeziehen soll, ist es notwendig, gängige Erzählungen, wie jene über Österreichs Amtssitzpolitik, durch den historischen Blick zu hinterfragen. Nur so kann das Hemmnis der alten Narrative von der Unwandelbarkeit der österreichischen Neutralität überwunden werden.

Anmerkungen

- 1 Martin Senn, Dominik Duell und Franz Eder, Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3), Version 2.0 (Austrian Social Sciences Data Archive, 2024), <https://doi.org/10.11587/UJJWTG>.
- 2 Dieser Text basiert in Teilen auf dem unveröffentlichten Projektbericht Elisabeth Röhrlich, Die Frühgeschichte der internationalen Organisationen in Wien bis 1979. Unter besonderer Berücksichtigung der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA) (Abschlussbericht an die Magistratsabteilung 7 der Stadt Wien, 2011), unpublizierter Forschungsbericht.
- 3 Stefan Brocza, »EU-Agenturen für Wien: Aus der Traum!« Der Standard, 21. November 2017, <https://www.derstandard.at/story/2000068233344/eu-agenturen-fuer-wien-aus-der-traum>.
- 4 »Sitz der EU-Geldwäschebehörde: Tursky sieht »gute Chancen« für Wien,« Die Presse, 14. Februar 2023, <https://www.diepresse.com/6251162/sitz-der-eu-geldwaesche-behoerde-tursky-sieht-gute-chancen-fuer-wien>.
- 5 Stephanie Liechtenstein, »Happy-Birthday UNO-City: Das übersehene Jubiläum,« Die Presse, 31. Mai 2019, <https://www.diepresse.com/5637003/happy-birthday-un-o-city-das-uebersehene-jubilaeum>.
- 6 Senn, Duell und Eder, Austrian Foreign Policy Panel Project (AFP3).
- 7 Arbeiter Zeitung, »OPEC übersiedelt nach Wien,« 24. Juni 1965.
- 8 Bundesgesetzblatt 82/1958, Abkommen zwischen der Republik Österreich und der Internationalen Atomenergie-Organisation über den Amtssitz der Internationalen Atomenergie-Organisation.
- 9 Bundesgesetzblatt 82/1958, Artikel XIX, Abschnitt 49c.
- 10 Günter Bischof und Stefan Maurer, »One Hour East of Vienna . . . : At the Crossroads of Europe: Vienna—Bridgehead and Bridge in the Cold War,« in Cold War Cities: History, Culture and Memory, hg. von Katia Pizzi und Marjatta Hietala (Bern:

- Peter Lang, 2016), 62; Günter Bischof und Peter Ruggenthaler, Österreich und der Kalte Krieg: Ein Balanceakt zwischen Ost und West (Graz: Leykam, 2022), 173.
- 11 Oliver Rathkolb, Washington ruft Wien: US-Großmachtpolitik und Österreich 1953–1963 (Wien: Böhlau Verlag, 1997), 36–38.
- 12 Elisabeth Roehrlich, *Inspectors for Peace: A History of the International Atomic Energy Agency* (Baltimore: Johns Hopkins University Press, 2022), 65.
- 13 Roehrlich, *Inspectors for Peace*, 66.
- 14 Activities in the field of Industrial development, Austrian Permanent Mission to the United Nations, 12.10.1966. United Nations General Assembly, A/6468, 14. Oktober 1966.
- 15 Bundesgesetzblatt 245/1967, Abkommen zwischen der Republik Österreich und den Vereinten Nationen über den Amtssitz der Organisation der Vereinte Nationen für Industrielle Entwicklung samt Notenwechsel.
- 16 Errichtung eines definitiven Amtssitzes der UNIDO und der IAEO im Rahmen eines UN-Zentrums, Vortrag an den Ministerrat, 21. 02. 1967. Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik/Bundeskanzleramt, Verfassungsdienst, VD/S 6/5 R 85, 670.233, Kt. 152, GZ. 20226/67.
- 17 UNIDO – permanent headquarters, 22. 11. 1971, S-0290-0024-02. United Nations Archives and Record Management, UNIDO – new headquarters, 1971–1973.
- 18 Verhandlungsniederschrift Ministerrat am 20.12.1966. Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik/Bundeskanzleramt, Ministerratsprotokolle.
- 19 Verhandlungsniederschrift Ministerrat am 20.12.1966.
- 20 Verhandlungsniederschrift Ministerrat am 20.12.1966.
- 21 Verhandlungsniederschrift Ministerrat am 20.12.1966.
- 22 Franz Cede und Christian Prosl, *Anspruch und Wirklichkeit: Österreichische Außenpolitik seit 1945* (Innsbruck: StudienVerlag, 2015), 51.
- 23 Headquarter of the United Nations Industrial Development Organization, 22.12.1966, S-0290-0023-08. United Nations Archives and Record Management, UNIDO – correspondence, 1966–1967.
- 24 »Information für den Herrn Bundeskanzler. OPEC-Verlegung nach Wien (aus Genf),« 23.11.1981. Stiftung Bruno Kreisky Archiv, VII.5. Internationale Organisationen, OPEC-Überfall 1975.
- 25 Eric Frey, »Konferenzplatz Wien: Vienna as an International Conference Site,« in *Contemporary Austrian Studies*, hg. von Günter Bischof und Fritz Plasser (Innsbruck: Innsbruck University Press, 2011), 147–160; Erwin Schmidl, »Wien als internationales Zentrum,« in *Wien: Die Metamorphose einer Stadt*, hg. von Michael Dippelreiter (Wien: Böhlau Verlag, 2013), 703–730.
- 26 Elisabeth Röhrlich, *Kreiskys Außenpolitik: Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm* (Göttingen/Wien: Vandenhoeck & Ruprecht/ Vienna University Press, 2009), 369.
- 27 Frey, *Konferenzplatz Wien*, 152.
- 28 Lujo Tončić-Sorinj. 1967. »Errichtung der definitiven Amtssitze der UNIDO und der IAEO im Rahmen eines UN-Zentrums,« Vortrag an den Ministerrat, 21.2.1967. Österreichisches Staatsarchiv, Archiv der Republik/Bundeskanzleramt, Ministerratsprotokolle.

- 29 Matthias Dahlke, *Demokratischer Staat und transnationaler Terrorismus: Drei Wege zur Unnachgiebigkeit in Westeuropa 1972–1975* (München: Oldenbourg Wissenschaftsverlag, 2011), 269.
- 30 Röhrlich, *Inspectors for Peace*, 65.
- 31 Thomas Riegler, *Im Fadenkreuz: Österreich und der Nahost-Terrorismus 1973–1985* (Göttingen/Wien: Vandenhoeck & Ruprecht/Vienna University Press, 2011).
- 32 Röhrlich, *Kreiskys Außenpolitik*, 230.
- 33 SPÖ (1982), *Tatsachen und Argumente: Konferenzzentrum*.
- 34 Jodok Troy, »Amtssitzpolitik,« in *Handbuch Außenpolitik Österreichs*, hg. von Martin Senn, Franz Eder und Markus Kornprobst (Wiesbaden: Springer VS, 2022), 241–267, https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_12.

Aktive und engagierte Neutralitätspolitik Österreichs

Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung

als konkretes Beispiel

Alexander Kmentt¹

Einleitung

Österreichs Außen- und Sicherheitspolitik steht seit 2022 deutlich unter dem Eindruck des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine, der zu Recht auch als Ausdruck eines Systemkonflikts zwischen demokratischen und autokratischen Weltordnungsansprüchen verstanden wird. Trotz dieses Krieges und der Vielzahl von weiteren Herausforderungen für die europäische und globale Sicherheit ist aber kaum eine Intensivierung der sicherheitspolitischen Debatte in Österreich zu bemerken. Die Diskussion, so sie überhaupt stattfindet, beschränkt sich oft auf die Frage der (Zeitgemäßheit der) Neutralität, beziehungsweise das Pro und Kontra eines Beitritts zur Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO). Jede Diskussion über eine allfällige Aufgabe der Neutralität oder in der Folge gar über einen NATO-Beitritt wäre wohl kontrovers, für das Land spaltend und überdies aufgrund der rechtlichen und politischen Hürden kaum erfolgversprechend. Es scheint, als ob die Sorge vor einer spaltenden innenpolitischen Debatte über Neutralität beziehungsweise einem NATO-Beitritt zur Folge hat, dass auch eine breitere sicherheitspolitische Diskussion in Österreich politisch eher gemieden wird. Tatsächlich ist die Neutralität im aktuellen innenpolitischen Diskurs – von der Bevölkerung sehr breit unterstützt – politisch weitgehend außer Streit gestellt. Die Neutralität wird daher wohl auch auf absehbare Zeit die verfassungsmäßige und politische Realität und somit der sicherheitspolitische Handlungsrahmen für Österreich bleiben.

Die zahlreichen aktuellen und komplexen Sicherheitsherausforderungen machen aber auch in und für Österreich eine signifikante sicherheitspolitische Reaktion und eine breitere gesellschaftliche Diskussion über Sicherheit dringend nötig. Dabei sollten sowohl die Herausforderungen im Zentrum stehen, mit welchen Europa und Österreich tatsächlich konfrontiert ist, wie auch die Fragen, wie die Sicherheitsarchitektur Europas zukünftig ausgestaltet sein soll und welche genuinen und solidarischen Beiträge

Österreich als – aktuell und auf absehbare Zeit – neutraler Staat zur Sicherheit Europas beitragen kann.

Ein zentraler Bestandteil der erforderlichen sicherheitspolitischen Reaktion Österreichs auf die »Zeitenwende« ist dabei zweifelsohne die bereits in Umsetzung befindliche Stärkung der Kapazitäten des Bundesheeres. Die notwendige breite sicherheitspolitische Diskussion sollte sich aber nicht auf die militärische Dimension beschränken, sondern Sicherheit und die vielschichtigen Sicherheitsbedrohungen für Europa in ihrer Gesamtheit diskutieren. Gerade weil die militärische Neutralität weiterhin der österreichische Handlungsrahmen bleiben dürfte, geht es primär um die Frage und Notwendigkeit einer Neudefinition einer aktiven österreichischen neutralen Sicherheitspolitik im verfassungsrechtlichen Rahmen der Neutralität.

Militärische und nicht-militärische Bedrohungen

Auch wenn der Schock über Russlands Angriffskrieg tief sitzt, muss die tatsächliche und unmittelbare militärische Bedrohung durch Russland für Europa und die NATO realistisch und nüchtern betrachtet werden. Die russischen Militärausgaben liegen bei einem Zehntel der gemeinsamen Ausgaben der NATO-Staaten.² Lediglich bei Nuklearwaffen besteht russische Parität mit der NATO.³ Die russische Kriegsführung gegen die Ukraine war und ist zwar äußerst brutal, die militärische Performanz per se allerdings kaum überzeugend, auch wenn die Ukraine im Verlaufe des Krieges militärisch immer stärker unter Druck gerät. Inwieweit eine tatsächliche militärische Bedrohung durch Russland gegenüber den NATO-Staaten, wie auch gegenüber Österreich im Sinne eines Angriffskrieges wie gegen die Ukraine besteht, ist daher fraglich, insbesondere auch weil alle Staaten Europas im Begriff sind, ihre Verteidigungskapazitäten zu verbessern. Eine weitere Relativierung der Bündnispflicht der NATO seitens der USA würde diese Bedrohungssituation zweifelsohne negativ verändern. Es kann aber jedenfalls davon ausgegangen werden, dass sich die von Russland ausgehenden direkten Sicherheitsbedrohungen gegenüber Europa neben der aggressiven nuklearen Rhetorik weiterhin auf hybride Bedrohungen, etwa durch die Stärkung antidemokratischer Kräfte, Störung kritischer Infrastruktur (etwa durch Cyberangriffe), Energieerpressung, Desinformation oder Trolle, fokussieren werden.

Weitere und über Russland hinausgehende zentrale Sicherheits Herausforderungen für Europa und Österreich sind insbesondere Konflikte und Instabilität in der östlichen und südlichen Nachbarschaft (inklusive des Westbalkans), islamistischer Terror und Erstarken gewaltbereiter rechtsradikaler Gruppierungen, Einflussnahme auf demokratische Prozesse und hybride Taktiken auch von anderen Akteuren als Russland wie etwa China. Darüber hinaus sind Themen wie Armut, Instabilität, Klimawandel, Korruption, Pressefreiheit und der Verlust des demokratischen Raumes und der Menschenrechte weitere Faktoren, welche die *menschliche Sicherheit* der europäischen Nachbarschaft und damit auch die Sicherheit Europas stark beeinträchtigen. Hinzu kommen eine verstärkte Aushöhlung und Schwächung multilateraler Prozesse und Organisationen und ein zunehmend erodierender Respekt für internationales Recht und die Strukturen der kollektiven Sicherheit und Zusammenarbeit.

Die Breite all dieser Sicherheitsbedrohungen für Europa geht somit weit über die militärische Dimension und die aktuelle Bedrohung durch Russland hinaus. Dementsprechend sind auch die Lösungsansätze für diese Herausforderungen nicht in erster Linie militärische, sondern können nur in einer Kombination verschiedener nicht-militärischer und militärischer Ansätze und Initiativen gefunden werden.

Die in Österreich dringend notwendige und zielführendere Diskussion sollte daher darüber geführt werden, wie der solidarische Beitrag Österreichs als aktuell und wohl auf absehbare Zeit neutraler Staat zur Lösung der Breite dieser sicherheitspolitischen Herausforderungen für Europa und die Welt heute und angesichts der aktuellen tektonischen geopolitischen Verwerfungen aussehen und neu definiert werden sollte. Dabei ist ein genuiner und auf einen breiten Sicherheitsansatz abstellender, verstärkter Beitrag eines neutralen Staates für die europäische und globale Sicherheit heute vielleicht sogar besonders relevant, wenn insbesondere die militärische Dimension der Sicherheit in vielen Staaten auch in der Europäischen Union (EU) im Vordergrund steht. So ein breiter sicherheitspolitischer Fokus wäre daher berechtigt, solidarisch und wichtig. Allerdings muss er glaubwürdig sein, um dem gegenüber Österreich oft gehörten Vorwurf des sicherheitspolitischen Trittbrettfahrens nachhaltig begegnen zu können.

Aktive, neutrale Außen- und Sicherheitspolitik

Neutralitätspolitik war im österreichischen Verständnis seit 1955 immer eine aktive Außen- und Sicherheitspolitik. Als kleiner Staat zwischen den Blöcken lag der österreichische Fokus, neben der Nachbarschaftspolitik, insbesondere auf der Stärkung des Völkerrechts, des Multilateralismus und internationaler Organisationen. Das neutrale aber sicherheitspolitisch motivierte internationale und multilaterale Engagement Österreichs war traditionell in Bereichen wie etwa Entspannungs- und Friedenspolitik, den Menschenrechten, der Abrüstung und Rüstungskontrolle, Peacekeeping-Operationen der Vereinten Nationen, Mediation, Konfliktvermeidung und als Ort des Dialogs, der diplomatischen Begegnung und der internationalen Kooperation zu finden (siehe den Beitrag von Anna Graf-Steiner und Peter Ruggenthaler in diesem Band). Auch seit dem Beitritt zur EU und als aktiver Teil des europäischen Friedens- und Integrationsprojektes bilden dieser Ansatz und diese Themenbereiche im Wesentlichen bis heute noch das Rückgrat der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik, die teils durch nationale Initiativen oder im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)/Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) verfolgt werden.

Dieses stark völkerrechtliche, multilaterale und auf die nicht-militärischen Aspekte ausgerichtete Fundament der österreichischen Sicherheitspolitik steht aber durch den aktuellen Systemkonflikt zwischen Demokratien und Autokratien ebenso unter Druck, auch wenn diese Aspekte vielleicht aufgrund der russischen militärischen Aggression weniger im Vordergrund stehen. Ein verstärktes Engagement für das breite Feld der nicht-militärischen Herausforderungen ist daher für Österreich und die EU sowie das europäische und globale Sicherheitsumfeld von ebenso zentraler Bedeutung wie die Verbesserung der militärischen Verteidigungskapazitäten. Gerade deshalb sollte sich eine aktive und nicht-militärische Sicherheitspolitik Österreichs durch einen besonderen

und – im Lichte der »Zeitenwende« – verstärkten Fokus auf diese Aspekte manifestieren. Österreich ist hier vielleicht umso mehr gefordert, als der militärische Handlungsspielraum durch die Neutralität beschränkt ist, während es in der gesamten Palette nicht-militärischer Sicherheits herausforderungen diese Beschränkungen nicht gibt. Die einzige Beschränkung besteht im politischen Anspruch und in der Prioritätensetzung.

Macht Österreich in diesen Bereichen genug? Die oben angeführten Argumente für eine signifikante Erhöhung des Anspruchsniveaus sind heute jedenfalls zwingender als je zuvor, aber in der sicherheitspolitischen Diskussion, beziehungsweise in der Diskussion, ob und wie die Neutralität aktiv ausgestaltet werden kann, zumeist kaum hörbar. Auch wenn all diese Bereiche in der neuen Sicherheitsstrategie 2024 enthalten sind und es in den letzten Jahren Erhöhungen der Budgets und Beiträge etwa für humanitäre Hilfe wie für den Auslandskatastrophenfonds gegeben hat, sind die Aktivitäten, die Österreich setzt oder setzen kann, durch mangelnde Ressourcen – finanziell und personell – eingeschränkt. Ebenso ist in der (Neutralitäts-)Debatte seit dem russischen Angriffskrieg noch kein klarer Konnex bemerkbar, dass sich eine österreichische Reaktion auf die »Zeitenwende« in einem wesentlich erhöhten Fokus, Anspruchsniveau sowie mehr Ressourcen und mehr Engagement auch in nicht-militärischen Sicherheitsmaßnahmen und Initiativen äußern sollte. Deutlich sichtbar ist dies auch im Budgetrahmen für das Außenministerium, das für eine Reihe der Maßnahmen und Bereiche der nicht-militärischen Sicherheitspolitik zuständig ist. Anders als das Verteidigungsministerium, dessen Budget mit explizitem Bezug auf das neue Sicherheitsumfeld signifikant erhöht wurde, ist dies für das Außenministerium für die kommenden Jahre nicht absehbar.

Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung als Beispiel für aktive Neutralitätspolitik

Gerade vor dem aktuellen Hintergrund bietet das multilaterale Engagement Österreichs im Bereich der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung ein relevantes Beispiel für eine proaktive außen- und sicherheitspolitische Rolle Österreichs auf der Basis der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Neutralität.⁴

Es ist zunächst wichtig, dieses Engagement nicht mit »Waffen nieder« oder einer »friedensbewegten Politik« gleichzusetzen. Das Einsetzen für Fortschritte bei Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung ist ein Ausdruck einer interessengeleiteten Sicherheitspolitik und ein wichtiger Teilaspekt einer aktiven und engagierten Neutralitätspolitik. Zudem liegt dieser Themenbereich an der Schnittstelle zwischen militärischer und nicht-militärischer Sicherheitspolitik. Inhaltlich geht es natürlich um Waffen und Waffengattungen und somit um zentrale Aspekte der militärischen Sicherheit. Die Maßnahmen des multilateralen Engagements und vor allem dessen Ziele sind aber insbesondere völkerrechtliche Beschränkungen für diese Waffen. Somit geht es dabei um Diplomatie, Stärkung des Multilateralismus, des Völkerrechts, Konfliktprävention, vertrauensbildende Maßnahmen und letztlich Friedensschaffung.

Die Motivationen der Staaten sind dabei vielfältig. Der Fokus der großen Militärmächte war und ist vornehmlich die Beschränkung eines Wettrüstens und der Erhalt eines strategischen Gleichgewichts; dazu kommen die Verhinderung der Verbreitung

von Massenvernichtungswaffen in andere Staaten und die völkerrechtliche Kodifikation dieser Maßnahmen. Für die überwiegende Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft stehen darüber hinaus traditionell noch andere Ziele im Vordergrund. Dabei geht es um Bemühungen, einer unkontrollierten militärischen Rivalität zwischen Staaten und einer Weltordnung des »Rechts des Stärkeren« die »Stärke des (Völker)Rechts« und der multilateralen Kooperation entgegenzusetzen (*right versus might*). Weitere Ziele sind natürlich der Abbau geopolitischer Spannungen, die Beschränkung vor allem eines nuklearen Rüstungswettlaufes und das Erzielen von völkerrechtlichen Verboten von Waffengattungen, die besonders grausam sind und unterschiedslos (gegen Kombattanten und Nicht-Kombattanten) wirken.

Auch für Österreich sind dies zentrale Ziele, die sich mit dem Verständnis einer aktiven, neutralen Außen- und Sicherheitspolitik decken. Österreich ist daher allen internationalen Verträgen beigetreten und unterstützt diese aktiv und vorbehaltlos in internationalen Foren. Österreich war schon seit 1955 bemüht, eine aktive Rolle in diesem Themenbereich zu spielen, die sich aber nach dem Ende des Kalten Krieges sukzessive weiter verstärkt hat. Während des Kalten Krieges stand der Einsatz gegen das nukleare Wettrüsten und die Entspannungspolitik im Vordergrund. In den vergangenen drei Jahrzehnten hat sich Österreich vor allem für die Stärkung des völkerrechtlichen Rahmens, des humanitären Völkerrechts und die nukleare Abrüstung engagiert und signifikante Beiträge geleistet.

Seit Mitte der 1990er-Jahre war Österreich federführend an der Weiterentwicklung des Völkerrechts in diesem Themenbereich beteiligt. Der Startschuss dieses Engagements war das Engagement gegen Antipersonenminen. Österreich stand an der Spitze der internationalen Bemühungen, durch ein völkerrechtliches Verbot und eine Stigmatisierung dieser Waffen zur Lösung des humanitären Problems durch die Verseuchung weiter Landstriche durch Antipersonenminen beizutragen. 1997 führte dies zur Annahme einer Verbotskonvention, die seither signifikant zu einer Reduktion des Einsatzes dieser Waffen und somit der zivilen Opfer beigetragen hat. Im Kern ging es bei diesem Vertrag – der nach dem Ort der Annahme Ottawa-Konvention genannt wird⁵ – darum, dass den Argumenten des militärischen Nutzens dieser Waffen jene der humanitären Konsequenzen auf die Zivilbevölkerung entgegengesetzt wurden. Die Argumente für die militärische Logik des Einsatzes von Antipersonenminen verblassen bei der Gegenüberstellung mit den katastrophalen humanitären Langzeitwirkungen dieser Waffen. Diese Auswirkungen sind auch aktuell im Krieg in der Ukraine deutlich sichtbar. Umso bedauerlicher ist, dass einige Mitgliedstaaten der EU in Reaktion auf den russischen Angriffskrieg den Austritt aus der Ottawa-Konvention überlegen.

Österreich hat bei diesem multilateralen Prozess gemeinsam mit einer Gruppe gleichgesinnter Staaten aus allen Teilen der Welt und in Kooperation mit dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes (IKRK) und zahlreichen Nichtregierungsorganisationen eine zentrale Rolle gespielt. Ziel dieser völkerrechtlichen Normsetzung, die heute als *humanitarian disarmament* bezeichnet wird, war es, dem Argument des militärischen Nutzens jene der *menschlichen* Sicherheit, der Dringlichkeit der Lösung des humanitären Problems entgegenzusetzen und eine starke und klare völkerrechtliche Verbotsnorm zu etablieren sowie diese gegenüber einer abgeschwächten Norm mit mehr universeller Geltung zu präferenzieren. Dieser humanitäre Abrüstungsansatz wurde von Österreich

mit anderen gleichgesinnten Staaten maßgeblich mitentwickelt und in der Folge auf andere Aspekte der Abrüstungs- und Rüstungskontrollagenda ausgeweitet. Die signifikantesten Ergebnisse waren hierbei die Verhandlungsprozesse zum internationalen Verbot von Streumunition (2009)⁶ und der 2017 verhandelte und 2021 in Kraft getretene Nuklearwaffenverbotsvertrag⁷.

Eine besonders zentrale Rolle hat Österreich im multilateralen Prozess eingenommen, der zum Nuklearwaffenverbotsvertrag führte und der heute von zwei Drittel der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen unterstützt wird. Der Vertrag war vor allem eine Reaktion darauf, dass bei der nuklearen Abrüstung keine Fortschritte erzielt werden, die gegebenen Zusagen seitens der Nuklearstaaten nicht eingehalten werden und sogar eine Trendwende in Richtung eines neuen nuklearen Wettrüstens im Gange ist.

Bei den von Österreich maßgeblich mitentwickelten Argumenten für den Vertrag ging es zunächst um eine Änderung des Diskurses über Nuklearwaffen. Zentral für die Argumentation des Vertrags sind eine Vielzahl bedeutender und rezenter wissenschaftlicher Studien, wonach die Auswirkungen von Nuklearwaffenexplosionen deutlich größer sind, als dies bislang bekannt war.⁸ Diese Auswirkungen wären extrem gravierend, grenzüberschreitend sowie potentiell global und stellen eine existentielle Bedrohung für die gesamte Menschheit dar. Zudem gäbe es keine Kapazitäten, um adäquat Hilfe leisten zu können. Dies gilt auch für die beträchtlichen Risiken, welche die Existenz dieser Waffen mit sich bringt, wie etwa Risiken durch Explosionen, Fehlkalkulation, Eskalation oder durch menschliche oder technische Fehler. Anhand dieser neuen Erkenntnisse fordert der Vertrag letztlich eine Abkehr vom nicht schlüssig beweisbaren Glauben an Sicherheit und Stabilität auf der Basis von Nuklearwaffen und der nuklearen Abschreckung.

Trotz der steigenden globalen Unterstützung für den Verbotsvertrag wird dieser von den nuklear bewaffneten Staaten und auch ihren Verbündeten abgelehnt. Bei diesen Staaten geht der Trend in die entgegengesetzte Richtung. Die russischen Nukleardrohungen im Zusammenhang mit seinem Angriff auf die Ukraine und die geopolitischen Spannungen etwa in Asien haben eher zu einer Re-Fokussierung auf Nuklearwaffen und nukleare Abschreckung geführt. Das Resultat davon ist auch, dass die Risiken eines nuklearen Konfliktes aktuell sehr hoch sind.⁹ Die Bedeutung einer Trendumkehr in Zusammenhang mit Nuklearwaffen, damit sich diese Risiken nicht materialisieren und es zudem nicht zu einer massiven weiteren Verbreitung von Nuklearwaffen kommt, sind daher zwingend.

Die humanitär-begründete Normsetzung ist natürlich gerade bei Nuklearwaffen besonders evident, ebenso wie die Bedeutung, die diesen Waffen von ihren Befürworter:innen beigemessen wird. Die angesprochene Trendumkehr, so sie überhaupt möglich ist, wird daher einen langfristigen diskursiven Ansatz erfordern, was sowohl Österreich wie auch den anderen Vertragsstaaten des Verbotsvertrags vollauf bewusst ist. Im Lichte der steigenden geopolitischen Spannungen, nuklearen Risiken und den drohenden, multiplen nuklearen Rüstungsspiralen, ist dies aber ein sehr wichtiger Beitrag zum globalen Sicherheitsdiskurs. Zudem ist der Verbotsvertrag aktuell die einzige internationale Entwicklung, die versucht ein Paradigma der internationalen Sicherheit zu propagieren, das nicht auf der Drohung mit globaler Massenvernichtung aufbaut.

Das österreichische Engagement beim Verbotsvertrag¹⁰, ebenso wie jenes bei Antipersonenminen und Streumunition, ist daher gerade vom Blickwinkel einer aktiven Neutralitätspolitik von besonderem Interesse. Österreichs Neutralitätsstatus entfaltet hier eine doppelte Wirkung. Einerseits bietet dieses breite Themenfeld eine jener Nischen, in denen das neutrale Österreich einen genuinen, inhaltlichen, völkerrechtlichen und proaktiven außen- und sicherheitspolitischen Beitrag auf globaler Ebene leisten kann. Das macht den Bereich der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowohl außen und innenpolitisch politisch attraktiv. Andererseits besteht durch die Neutralität auch ein größerer inhaltlicher Gestaltungsrahmen, progressiver für die Stärkung bzw. Neuschaffung des Völkerrechts einzutreten, als das etwa bei anderen EU-Mitgliedstaaten bzw. NATO-Staaten der Fall ist, die sich in ihren Positionen mehr auf andere Akteure, insbesondere die USA, abstimmen müssen.

Aktuell ist Österreich bemüht, beim Thema der autonomen Waffensysteme eine inhaltliche sehr proaktive Rolle einzunehmen. Dabei geht es um die zunehmende Integration von künstlicher Intelligenz in Waffensysteme, sodass diese auf der Basis vorprogrammierter Algorithmen Ziele identifizieren und somit über Leben und Tod »entscheiden«. Diese neuen Kapazitäten werden mit rasanter Geschwindigkeit entwickelt und werfen zahlreiche profunde rechtliche und ethische Fragen auf, während die Bemühungen, internationale Regeln und Normen zu identifizieren, nur langsam vorankommen. Österreich hat im Herbst 2023 die erste Resolution zu diesem Thema in der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingebracht, die mit überwältigender Mehrheit angenommen wurde und hat im April 2024 eine große internationale Konferenz abgehalten. Auch hier besitzt das neutrale Österreich vielleicht einen größeren Gestaltungsrahmen als andere EU-Mitgliedstaaten, die bei diesem Thema mehr an NATO-interne Überlegungen gebunden sind, als dies für Österreich der Fall ist.

Schlussfolgerung

Österreich wird heute und gerade vor dem Hintergrund steigender geopolitischer Spannungen als sehr aktiver Staat und Themenführer im Bereich der Abrüstungs-, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung wahrgenommen. Je mehr der multilaterale Ansatz und das Völkerrecht unter Druck kommen, desto mehr bietet sich die Gelegenheit für Österreich, sich mit EU-Partnern und *like-minded* Akteuren aus anderen Regionen für deren Erhalt und Stärkung einzusetzen. Multilateralismus und das Völkerrecht sind zentrale Säulen der Außen- und Sicherheitspolitik Österreichs. Letztlich sind sie das Bollwerk gegen ein noch weiteres Abgleiten in geopolitische Konfrontationen und somit eine wichtige Investition in die menschliche und kollektive Sicherheit. Die proaktive inhaltliche Positionierung Österreichs im Bereich Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung bietet dabei ein Beispiel, wie dies im verfassungsrechtlichen Rahmen der Neutralität erfolgreich und sichtbar umgesetzt werden kann.

Eine glaubwürdige sicherheitspolitische Reaktion Österreichs auf das neue Sicherheitsumfeld der »Zeitenwende« könnte und sollte sich auch in einem deutlich erhöhten Anspruchsniveau und verstärkten inhaltlichen und auch finanziellen Investitionen in sicherheitsrelevanten – aber über einen militärischen Sicherheitsbegriff hinausge-

henden – Bereichen manifestieren. Es sind dies, wie oben ausgeführt, Themen wie etwa Konfliktprävention, Friedensschaffung, Mediation, ziviles Krisenmanagement, Stärkung des demokratischen Raumes und der Menschenrechte, der Nexus zwischen Klimawandel und Sicherheit und eine multilaterale und völkerrechtsbasierte internationale Ordnung.

Diese Themen stehen alle für gravierende außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen, die für Österreich, Europa und global von großer Bedeutung sind und jedenfalls multilaterale Lösungsansätze erfordern. Gerade jetzt sind Stimmen wichtig, die im EU-Kontext dazu beitragen, dass sich das europäische Friedensprojekt in Reaktion auf die Aggression Russlands gegen die Ukraine nicht primär in Richtung eines eher engen Sicherheitsbegriffs entwickelt, sondern die ebenso zentralen nicht-militärischen Aspekte für die Sicherheit des Kontinents in die Diskussion miteinbringt. Es ist davon auszugehen, dass die österreichische Neutralität auf absehbare Zeit beibehalten wird. Solange dies der Fall ist, besteht trotzdem ein reiches und breites Betätigungsfeld, in welchem Österreich verstärkte aktive, glaubwürdige und solidarische Beiträge für die europäische und globale Sicherheit leisten kann. Es wäre zu wünschen, dass sich die Diskussion über die Neutralität in Österreich mehr auf die inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung eines erhöhten Anspruchs in diesem Sinne konzentrieren würde.

Anmerkungen

- 1 Die Ausführungen in diesem Beitrag spiegeln die persönliche Meinung des Autors wider, die nicht notwendigerweise mit jenen des Bundesministeriums für Europäische und Internationale Angelegenheiten übereinstimmen.
- 2 Laut dem jährlich Bericht des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) zu »Trends in World Military Expenditure« lagen die Rüstungsausgaben Russlands im Jahr 2023 bei 109 Milliarden US Dollar. Die Rüstungsausgaben der NATO Staaten beliefen sich insgesamt auf 1.341 Milliarden US-Dollar und damit auf 55 % der globalen Rüstungsausgaben. Siehe hierzu Nan Tian, Diego Lopes da Silva, Xiao Liang und Lorenzo Scarazzato, »Trends in World Military Expenditure, 2023,« SIPRI Fact Sheet, April 2024, https://www.sipri.org/sites/default/files/2024-04/2404_fs_milex_2023.pdf.
- 3 Siehe hierzu Hans M. Kristensen und Matt Korda, »World Nuclear Forces,« in SIPRI Yearbook 2024: Armaments, Disarmament and International Security (Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute; Oxford: Oxford University Press, 2024), 271–367.
- 4 Alexander Kmentt, »Abrüstungs-, Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungspolitik,« in Handbuch Außenpolitik Österreichs, hg. von Martin Senn, Franz Eder und Markus Kornprobst (Wiesbaden: Springer VS, 2023), 323–344, https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_16.
- 5 Siehe Convention on the Prohibition of the Use, Stockpiling, Production and Transfer of Anti-Personnel Mines and on their Destruction, Ottawa, 3. Dezember 1997, https://treaties.unoda.org/t/mine_ban.

- 6 Siehe Convention on Cluster Munitions, Oslo, 3. Dezember 2008, https://treaties.unoda.org/t/cluster_munitions.
- 7 Siehe Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, New York, NY, 7. Juli 2017, <https://treaties.unoda.org/t/tpnw>.
- 8 Für einen Überblick über die rezenten wissenschaftlichen Studien siehe Nick Ritchie, »Understanding the Humanitarian Consequences and Risks of Nuclear Weapons: New Findings from Recent Scholarship,« Bundesministeriums für Europäische und Internationale Angelegenheiten (BMEIA), Abteilung Abrüstung, Rüstungskontrolle, Non-Proliferation, https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/Abruestung/Understanding_the_Humanitarian_Consequences_and_Risks_of_Nuclear_Weapons.pdf.
- 9 Die Expert:innen der bekannten Weltuntergangsuhr – Doomsday Clock –, die seit 1947 die nuklearen Risiken einschätzen, haben die Zeiger der Uhr im Jahr 2025 auf 89 Sekunden vor Mitternacht gestellt, so nahe an einem nuklearen Krieg wie nie zuvor. Siehe <https://thebulletin.org/doomsday-clock/>.
- 10 Siehe Alexander Kmentt, *The Treaty Prohibiting Nuclear Weapons: How it Was Achieved and Why It Matters* (London: Routledge, 2021).

Neutralität als Rollenverständnis

Eine außenpolitische Beharrungskraft in Zeiten des Wandels

Marion Foster

Einleitung

Am 17. Juli 1989 überreichte Außenminister Alois Mock (ÖVP) die Beitrittsgesuche Österreichs an die Europäische Gemeinschaft (EG), womit ein Prozess begann, der laut Bundeskanzleramt »die entscheidendste Schicksalsfrage« für Österreich seit Abschluss des Staatsvertrags 1955 verhandelte.¹ Dieser Schritt stellte somit eine Zäsur für die Zweite Republik dar, welche bis Ende der 1980er-Jahre von einem rechtlichen und politischen Verständnis der Neutralität als unvereinbar mit einer EG-Mitgliedschaft bestimmt war.²

Trotzdem blieb die Neutralität auch nach dem 1995 erfolgten Beitritt zur Europäischen Union (EU) als Bundesverfassungsgesetz verankert. Daran änderten weder die von Seiten der EU-Institutionen vorgebrachte Skepsis gegenüber einem österreichischen »Neutralitätsvorbehalt« etwas³, noch die Zweifel österreichischer Verfassungsexpert:innen, ob die Mitgliedschaft Österreichs in einer außen- und sicherheitspolitisch integrierten EU neutralitäts- und damit verfassungskonform sei⁴. Auch nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Jahr 2022 und der Entscheidung Schwedens und Finnlands, der Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) beizutreten, blieb die Unterstützung für die Neutralität innerhalb der österreichischen Politik⁵ und der Bevölkerung⁶ aufrecht (siehe hierzu im Detail den Beitrag von Anna Saischek und Anna Stock in diesem Band).

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist die Frage relevant, warum Österreich angesichts eines sich verändernden sicherheitspolitischen Umfelds an der Neutralität festhält? Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass sich die Neutralität im Laufe ihres Bestehens von einem Instrument der Sicherheitspolitik zum Kern eines spezifischen Rollenverständnisses Österreichs entwickelt hat. Bis in die 1970er-Jahre bestand ein Zusammenspiel zwischen diesem Rollenverständnis und der strategischen Ausrichtung der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik. Dieses begünstigte über das Narrativ der »aktiven Neutralitätspolitik« im Inneren des Staates die Wahrnehmung einer spezifisch österreichischen Rolle in der Welt, wurde aber über die österreichische Amtssitzpolitik und österreichische Vermittlungsbemühungen im Ost-West- und Nord-Süd-Kon-

flikt auch recht erfolgreich nach außen transportiert. Durch die weltpolitischen Veränderungen ab den 1980er-Jahren löste sich das auf der Neutralitätspolitik aufbauende Rollenverständnis aber zunehmend vom außenpolitischen Handeln Österreichs, welches sich nunmehr auf Mitwirkung im europäischen Integrationsprozess ausrichtete. In der Folge blieb das Rollenkonzept eines neutralen Österreichs fest in der Wahrnehmung der Bevölkerung verhaftet, obwohl sich Österreich im Rahmen der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik und der NATO Partnerschaft für den Frieden (PfP) an friedensschaffenden militärischen Einsätzen im Ausland beteiligte und bereits die österreichische Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin von 2001 den Status des Landes als »bündnisfrei« charakterisierte sowie darauf hinwies, dass die »dauernde Neutralität für Österreich im EU-Kontext nicht mehr relevant«⁷ sei.

Dieser Beitrag vertritt die Ansicht, dass eine zeitgemäße, kohärente und demokratisch legitimierte Außen- und Sicherheitspolitik eine ernsthafte öffentliche Debatte über die Rolle voraussetzt, die Österreich in der internationalen Politik zukünftig spielen möchte und – basierend auf seinen nationalen Interessen und vorhandenen Kapazitäten – auch spielen kann. Der Beitrag bietet zunächst einen Überblick über die Entwicklung des mit der Neutralität eng verknüpften österreichischen Rollenverständnisses seit 1955. Er zeigt weiters, wie dieses Rollenverständnis eines neutralen Österreichs »zwischen den Blöcken« im Zuge des EG/EU-Beitritts mit dem Bestreben kollidierte, sich einer Gemeinschaft von Staaten mit zunehmend integrierter Außen- und Sicherheitspolitik anzuschließen. In der Folge bildete sich ein Neutralitätsnarrativ heraus, welches zwar die politische Relevanz der Neutralität minimiert, jedoch keine alternative sicherheitspolitische Ausrichtung legitimiert. Dieses Narrativ begrenzt aktuell den Spielraum für eine Veränderung der österreichischen Sicherheitspolitik. Abschließend weist der Beitrag auf politische Handlungsmöglichkeiten sowie auf Forschungsfragen hin, welche zur Weiterentwicklung der öffentlichen Debatte über die österreichische Sicherheitspolitik beitragen können.

Außenpolitische Rollenverständnisse und Narrative

Kalevi Holsti, der als erster die Rollentheorie zur Analyse des außenpolitischen Verhaltens von Staaten heranzog, definiert in seinem richtungsweisenden Artikel das nationale Rollenverständnis eines Staates als ein Konzept über »die angemessenen Ausrichtungen oder Funktionen [des] Staates gegenüber oder in seiner äußeren Umgebung«⁸. Darauf aufbauend beschreibt Chi-yu Shi drei notwendige Elemente eines außenpolitischen Rollenverständnisses: erstens die Wahrnehmung einer nationalen Aufgabe in der Welt; zweitens eine spezifische Sichtweise auf den Charakter zwischenstaatlicher Beziehungen; und drittens, Stabilität im Zeitverlauf.⁹

Laut Marijke Breuning bietet die Rollentheorie der Forschung ein analytisches Rahmenkonzept, um »zu verstehen, wie [staatliche] Akteure ihre Rolle im internationalen System gestalten, indem sie auf nationale Identität oder kulturelles Erbe zurückgreifen, die ihnen zur Verfügung stehenden materiellen Ressourcen nutzen und die sich aus ihrer Position im internationalen System ergebenden Herausforderungen bestmöglich meistern«¹⁰. Die Rollentheorie schafft also eine analytische Verbindung zwischen Elementen

nationaler Identität und außenpolitischem Verhalten. Das Rollenverständnis eines Staates beeinflusst, welche Ziele verfolgt werden, welche Handlungsoptionen und -instrumente plausibel und vertretbar erscheinen und wie außenpolitische Prozesse ablaufen.¹¹ Aus dem Rollenverständnis lassen sich in der Praxis also Vorgaben etwa über die Priorisierung außenpolitischer Zielsetzungen und den Einsatz spezifischer Politikinstrumente zur Lösung außenpolitischer Herausforderungen ableiten. Liegt ein gefestigtes Rollenverständnis vor, so erscheinen diese Vorgaben als natürlich, intuitiv und angemessen.¹²

Das Rollenverständnis dient daher sowohl als mentales Schema oder »mentale Abkürzung« (Heuristik), welche den politisch Handelnden Entscheidungen in einer komplexen sozialen Welt erleichtert, als auch als Mittel zur Begründung und Legitimierung dieser Entscheidung gegenüber Dritten. Die Rollentheorie verdeutlicht damit, dass außenpolitisches Handeln und außenpolitische Strategien einen performativen Charakter haben, indem sie kollektive Identität durch Praxis und Narrative schaffen und festigen.¹³

Die narrative Entwicklung und Festigung des außenpolitischen Rollenverständnisses erfolgt auf der nationalen sowie der internationalen Ebene, das heißt sowohl im Inneren des Staates als auch gegenüber externen Akteur:innen. Nach außen hin grenzt ein spezifisches Rollenverständnis die kollektive Identität des Staates von anderen Staaten ab¹⁴, etwa als Kleinstaat in einem von den Großmächten dominierten internationalen System oder als neutraler Staat im Kontext der Blockkonfrontation¹⁵. Nach innen schöpft das Rollenverständnis seine zentralen Elemente häufig aus Narrativen über historische Erfahrungen. Kathrin Bachleitner verweist in diesem Zusammenhang besonders auf die Rolle, welche eine Abgrenzung von der eigenen Vergangenheit für die Legitimation außenpolitischen Handelns in der Gegenwart spielt.¹⁶ Außenpolitische Rollenverständnisse bilden somit ein wichtiges Element der nationalen Identifikation, indem sie inmitten des ständigen Wandels von Gesellschaft und internationalem Umfeld die Wahrnehmung von Kontinuität und Kohärenz im außenpolitischen Handeln des Staates ermöglichen.

Außenpolitische Rollenverständnisse werden international wirksam, wenn Regional- und Großmächte, aber auch internationale Organisationen den Staat in einer bestimmten Rolle akzeptieren.¹⁷ Nach innen wirken sie durch die Zustimmung gesellschaftlicher und politischer Akteur:innen zu einer außenpolitischen Praxis, die als für den Staat angemessen und erfolgreich betrachtet wird.¹⁸ Somit stehen außenpolitische Handlungsmuster und die Narrative, welche diese Muster erklären und rechtfertigen, in einer Wechselwirkung zueinander und verstärken sich gegenseitig, solange keine alternativen Praktiken und Narrative entstehen. Diese Beharrungskräfte erschweren die Anpassung der Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wenn weitreichende Veränderungen im internationalen Umfeld eine solche erforderlich machen würden.

Österreichs Neutralität: Vom Instrument zum Rollenverständnis

Die österreichische Neutralität stellte 1955 die Bedingung dafür dar, um im Kontext des Kalten Kriegs den Abschluss des Staatsvertrags mit den alliierten Besatzungsmächten zu erreichen und die staatliche Souveränität wiederzuerlangen.¹⁹ Sie war eine aus der geopolitischen Lage Österreichs entstehende Notwendigkeit, aber kein Wunschmodell für

die strategische Ausrichtung des Landes.²⁰ Ab Ende der 1950er-Jahre begann die österreichische Außenpolitik dann, sich bis zu einem gewissen Grad von den Signatarmächten des Staatsvertrags zu emanzipieren.²¹ Die österreichische Neutralität war in dieser Zeit ein Kernelement für die Entwicklung und Umsetzung eines eigenständigen österreichischen Rollenverständnisses in der internationalen Staatengemeinschaft.

So war der neutrale Status Österreichs im Kalten Krieg ein zentrales sicherheitspolitisches Instrument zur Bewahrung der österreichischen Souveränität und außenpolitischen Handlungsfähigkeit. Für Bruno Kreisky, der als Außenminister (1959–1966) und Bundeskanzler (1970–1983) eine aktive Neutralitätspolitik betonte²², war es die wichtigste Aufgabe der Sicherheitspolitik, durch einen österreichischen Beitrag zur regionalen und globalen Sicherheit die Großmächte von der Wichtigkeit der Existenz eines unabhängigen Österreichs zu überzeugen²³. Nach Kreiskys Auffassung ermöglichte der neutrale Status Österreichs die Umsetzung einer solchen aktiven österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik – also etwa die Vermittlungstätigkeit in Krisen und Konflikten, die Teilnahme an Friedensmissionen der Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO) und eine aktive Amtssitzpolitik. Kreisky bemühte sich daher, die österreichische Neutralitätspolitik vom passiven Konzept der Schweizer Neutralität, welche 1955 in den Verhandlungen mit der Sowjetunion (UdSSR) über den zukünftigen internationalen Status Österreichs als Modell gedient hatte, zu distanzieren und stattdessen einem aktiven, dem schwedischen Konzept vergleichbaren Neutralitätsverständnis anzunähern.²⁴

Für Kreisky ging die Rolle der Neutralität weit über ihre Bedeutung der militärischen Unparteilichkeit in Konflikten hinaus. Er erkannte die Möglichkeiten, welche die Neutralität als Projektionsfläche für die österreichische Identität bot und unterstützte zum Beispiel die Festschreibung des 26. Oktobers – jenes Tages, an dem das österreichische Parlament 1955 das Neutralitätsgesetz verabschiedet hatte – als Nationalfeiertag.²⁵ Die Verknüpfung der Neutralität mit allen Bereichen der österreichischen Außenpolitik führte in den 1970er-Jahren zu einer Idealisierung und Überhöhung des Konzepts. Die Neutralität wurde nicht mehr nur als völkerrechtliches Modell oder als Instrument der außen- und sicherheitspolitischen Strategie aufgefasst, sondern symbolisierte vielmehr das Rollenverständnis Österreichs als das eines Landes, das von sozialem Frieden und wachsendem Wohlstand gekennzeichnet war²⁶ und über seine begrenzte Größe hinaus eine aktive und international geschätzte Politik betrieb²⁷.

Die Bedeutung der Neutralität für dieses Rollenverständnis verdeutlicht der zeitgeschichtliche Hintergrund. Nach dem Zusammenbruch der Monarchie 1918 herrschten sowohl in der Bevölkerung wie auch in der politischen Klasse Zweifel an der Überlebensfähigkeit des verbliebenen »Rumpf-Österreichs«²⁸. Diese Ambivalenz trug dazu bei, dass sich in der Zwischenkriegszeit viele Österreicher:innen eine Vereinigung mit Deutschland wünschten und der 1938 erfolgte »Anschluss« letztlich von großen Teilen der Bevölkerung begrüßt wurde.²⁹ Die Nachkriegspolitik förderte nach 1945 die Bildung eines Opfermythos, demzufolge Österreich zwischen 1938 und 1945 nicht als souveräner Staat existiert hatte und daher nicht für die Verbrechen der Nationalsozialisten verantwortlich war.³⁰

Komplementär zum Opfermythos stellte die Neutralitätspolitik, gemeinsam mit der Betonung des Jahres 1955 als Geburtsstunde des von der alliierten Besatzung »befreiten«

Österreichs³¹, ein im positiven Sinne identitätsstiftendes Merkmal dar. Sie spielte eine wichtige Rolle in den Bestrebungen der Nachkriegszeit, Österreich historisch und kulturell von Deutschland abzugrenzen³² und dadurch den Aufbau eines österreichischen Nationalbewusstseins zu stärken³³. Die Neutralität stellte, wie oben erwähnt, die Voraussetzung für das Wiedererlangen der vollen Souveränität Österreichs und die Aufhebung der während der Besatzungszeit quer durch das Land verlaufenden »militärischen Ost-West-Grenze«³⁴ dar. Sie verdeutlichte damit den von Österreich im Unterschied zu Deutschland eingeschlagenen sicherheitspolitischen Weg. Österreich war nach dem Ende der Besatzungszeit geeint und neutral, während das geteilte Deutschland den Militärbündnissen der NATO (Bundesrepublik Deutschland) und des Warschauer Pakts (Deutsche Demokratische Republik) angehörte.³⁵

Darüber hinaus lag die Neutralität auch dem Aufbau eines Nationalbewusstseins zugrunde, welches die in der Zwischenkriegszeit scharfen Gegensätze zwischen den christ- und sozialdemokratischen politischen Lagern zu überbrücken half³⁶ und an ein traditionelles Verständnis Österreichs als relevantem Akteur in der Weltpolitik anknüpfte³⁷. Bruno Kreisky nutzte in diesem Zusammenhang das Konzept der aktiven Neutralitätspolitik, um Österreich als Akteur in weltpolitische Themenlagen einzubringen, die weit über das traditionelle Verständnis der nationalen Interessen eines Kleinstaates hinausgingen. Kreiskys Vermittlungsbemühungen im Nahost-Konflikt, aber auch seine Ideen für einen »Marshall-Plan für die Dritte Welt«, machten Österreich auf der Weltbühne sichtbar. Kreiskys Ansatz entsprach damit in mancher Hinsicht dem von Thaler beschriebenen Prototyp eines *homo austriacus*³⁸, der sich – gestützt auf die historischen Erfahrungen des Vielvölkerstaats und der europäischen Großmacht Österreich – als polyglotter und flexibler Vermittler zwischen den Völkern profiliert.

Als in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre die Waldheim-Affäre den Opfermythos in Frage stellte³⁹, verblieb die Neutralität als Grundpfeiler einer spezifisch österreichischen Rolle in der internationalen Gemeinschaft, obwohl sie sich gerade in dieser Zeit von ihrer ursprünglichen Bedeutung als Instrument sicherheitspolitischer Strategie abkoppelte. Kreiskys Vermittlungsversuche im Nahostkonflikt⁴⁰ und seine eigenständige Politik gegenüber den kommunistischen Staaten in Mitteleuropa hatten Anfang des Jahrzehnts zu Spannungen innerhalb Österreichs mit der oppositionellen ÖVP, sowie in den diplomatischen Beziehungen besonders mit den USA geführt⁴¹. Der europäische Einigungsprozess gewann mit dem Beitritt Griechenlands (1981) sowie Spaniens und Portugals (1986) eine stärkere politische Dimension; gleichzeitig mehrten die Bestrebungen zur Schaffung eines europäischen Binnenmarkts bis 1992 in Österreich die Befürchtungen, den wirtschaftlichen Anschluss an die EG zu verlieren.⁴²

Eine primär auf dem Leitprinzip der Neutralität beruhende Außen- und Sicherheitspolitik bot somit Ende der 1980er-Jahre kaum mehr adäquate Politikansätze zur Bearbeitung internationaler Herausforderungen. Trotzdem war die Neutralität in der Bevölkerung breit legitimiert, mit positiven Aspekten der Selbstwahrnehmung verknüpft und damit zu einem Identitätsmerkmal für viele Österreicher:innen geworden. Vor die Frage gestellt, ob Österreich seine Außen- und Sicherheitspolitik an ein verändertes internationales Umfeld anpassen sollte, reagierte die Regierung daher vor allem mit dem Versuch, über zwei breite Narrative den Widerspruch zwischen einem auf der Neutralität

beruhenden österreichischen Rollenverständnis und der von der Regierung eingeschlagenen Politik der europäischen Integration aufzulösen.

Narrativ I betonte die Neutralität als sicherheitspolitisches Erfolgsmodell für Österreich, welches dem Land Frieden und Wohlstand gebracht sowie über seine Grenzen hinaus zur Sicherheit in Europa beigetragen hat. Narrativ II minimierte gleichzeitig die potenziellen Schwierigkeiten, die durch ein Festhalten an der Neutralität für die volle Teilnahme des Landes am europäischen Integrationsprojekt entstanden. In beiden Narrativen lässt sich in der Folge das Bemühen erkennen, rechtliche Verpflichtungen – die Verankerung der Neutralität in einem Verfassungsgesetz einerseits, die Bestimmungen der EU-Verträge zu gemeinsamer Außenpolitik und Beistandspflicht andererseits – mit politischen Präferenzen in Einklang zu bringen.

Der folgende Abschnitt zeichnet nach, wie diese beiden Narrative durch institutionelle Entwicklungen der EU zunehmend miteinander kollidierten. Er zeigt auch, wie schwierig die Veränderung eines Rollenverständnisses sein kann, selbst wenn dieses mit außenpolitischen Zielsetzungen in Widerspruch gerät. Die österreichische Erfahrung stimmt hier mit Forschungserkenntnissen der Politikwissenschaft überein, welche auf die Filterfunktion⁴³ historisch gewachsener und breit akzeptierter außenpolitischer Rollen verweisen⁴⁴. Bemühungen zu deren Abänderung können zu heftigen gesellschaftlichen Konflikten führen⁴⁵ oder ins Leere laufen, womit Rollen dysfunktional werden⁴⁶.

Zwei Neutralitätsnarrative

Die 1987 von SPÖ und ÖVP gebildete Große Koalition leitete einen entscheidenden Kurswechsel in der österreichischen Haltung zur Vereinbarkeit von europäischer Integration und Neutralität ein.⁴⁷ Nach einer sich über zwei Jahre ziehenden internen Debatte übergab Außenminister Alois Mock (ÖVP) im Sommer 1989 das österreichische EG-Beitrittsansuchen an seinen französischen Amtskollegen Roland Dumas.⁴⁸ Bereits in diesem als »Brief nach Brüssel« bezeichneten Dokument offenbarten sich allerdings Auffassungsunterschiede, welche in der Folge den politischen Diskurs in Österreich zu Stellenwert und Zukunft der Neutralität prägen sollten.

Mock wollte das Beitrittsansuchen an die EG ohne expliziten Verweis auf die österreichische Neutralität verfassen. Bundeskanzler Vranitzky (SPÖ) bestand jedoch auf das Einfügen einer Klausel, die auf die Neutralität als »spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa« hinwies.⁴⁹ Bereits 1988 hatte er vor dem außerordentlichen Parteitag der SPÖ in Bezug auf Staatsvertrag und Neutralität erklärt: »An diesen beiden Grundpfeilern unserer Zweiten Republik können, wollen und lassen wir nicht rütteln!«⁵⁰ Vranitzky setzte sich schließlich mit seinem Beharren auf einen »Neutralitätsvorbehalt« durch.

Aus den Reaktionen der EG-Mitgliedstaaten und Institutionen wurde rasch deutlich, dass eine solche »neutralitätspolitische Reserve«⁵¹ den österreichischen Beitritt erschweren könnte – insbesondere, weil die Gemeinschaft an der Verstärkung der politischen Zusammenarbeit im Hinblick auf eine gemeinsame Außenpolitik arbeitete. So bezeichnete der Koordinator der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) Giovanni Januzzi im Gespräch mit dem österreichischen Botschafter in Rom Anfang 1989

die Neutralität als »gravierendes Problem«.⁵² Ähnliche Aussagen verlauteten auch aus französischen Regierungskreisen, etwa vom Generalsekretär des Außenministeriums in Paris, François Scheer⁵³, und von Außenminister Roland Dumas⁵⁴.

Um diese Vorbehalte auszuräumen, betonten österreichische Regierungsvertreter:innen und Diplomaten:innen wiederholt, dass in einem Europa, in dem ein politisches Einigungsprojekt nicht mehr durch die Teilung des Kontinents in Blöcke eingeeignet wurde, die Neutralität grundsätzlich kein Hindernis für Integration darstellen könne. Der Leiter der Politischen Sektion des Außenministeriums Erich Schmid wies in Konsultationen mit der spanischen EG-Ratspräsidentschaft im Frühjahr 1989 explizit darauf hin, dass Österreich durch seine Neutralität einen Beitrag für die Sicherheit in Europa geleistet habe und auch in Zukunft leisten wolle. Somit sei die Neutralität für das österreichische EG-Beitrittsansuchen als »positives Element zu werten«.⁵⁵ Diese Interpretation vertrat auch Friedrich Bauer, der österreichische Botschafter in Bonn, der die Neutralität als Instrument zur Sicherung des Friedens und damit als »Element für Gesamteuropa« bezeichnete.⁵⁶ Im August 1989 legte das Außenministerium den österreichischen Vertretungen in den Hauptstädten der EG und der Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) eine Zusammenfassung des österreichischen Standpunktes vor, welche den spezifischen Beitrag der Neutralität zu Frieden und Sicherheit in Europa betonte und auf dessen Entsprechung in der Präambel des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) – »Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen« – hinwies.⁵⁷

Die Vorsicht der österreichischen Diplomatie im Hinblick auf die Neutralität war auch der Haltung der Sowjetunion geschuldet. Nach Überreichung des österreichischen EG-Beitrittsantrags im Juli 1989 übergab die sowjetische Botschaft der Regierung in Wien ein *Aide-Mémoire* (eine diplomatische Note), in welchem sie explizit auf die sich aus dem Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz ergebenden wechselseitigen »ernsthaften« Verpflichtungen zwischen der UdSSR und Österreich verwies. Das Argument, dass Rücksicht auf die Einstellung der UdSSR als Signatarmacht des Staatsvertrags genommen werden müsse, verlor jedoch mit dem schwindenden Einfluss Moskaus auf weltpolitische Fragen an Bedeutung.⁵⁸

Wurde damit der Beitritt nach außen weniger kontrovers, so blieb die Beziehung der Österreicher:innen selbst zur Neutralität und ihrer Vereinbarkeit mit der europäischen Integration eine sensible Frage für die Politik. Der Einfluss der öffentlich geführten Neutralitätsdebatte schlug sich in Meinungsumfragen nieder: so sank der Anteil der befragten Bevölkerung, die einen EG-Beitritt befürwortete bzw. für »wichtig bis sehr wichtig« hielt von fast drei Vierteln im Juli 1988 auf 40 Prozent 1989.⁵⁹

Die zweite Reaktion der Bundesregierung auf die Skepsis in den EG-Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen bezüglich der österreichischen Neutralität bestand in dem Versuch, mittels einer »Strategie der Relativierung des Neutralitätspostulats«⁶⁰ die Bedeutung der Neutralität für die Außen- und Sicherheitspolitik so weit zu minimieren, dass sie der vollen Teilnahme Österreichs am Projekt eines geeinten Europas keinen Schaden zufügen konnte⁶¹.

Eine neue Argumentation von Völkerrechtler:innen, die nun einen EG-Beitritt, zumindest unter Neutralitätsvorbehalt, für mit dem österreichischen Verfassungsrecht vereinbar hielten stützte dieses Ansinnen.⁶² Allerdings wurde diese Argumentations-

linie bereits Anfang der 1990er-Jahre in Folge des Vertrags von Maastricht wieder in Frage gestellt, als sich die EG zur Europäischen Union wandelte und sich eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zum Ziel setzte. So erklärte die dänische Ratspräsidentschaft im Februar 1993, dass die Beitrittskandidaten – von denen zu diesem Zeitpunkt Österreich, Finnland und Schweden neutral oder bündnisfrei waren – die im Vertrag von Maastricht verankerten GASP-Ziele ohne Vorbehalte übernehmen müssten.⁶³

Die Neutralität wurde bereits in den österreichischen *Aide-Mémoires* vom Juni und November 1992 nicht mehr erwähnt, was laut Gehler implizit einer Rücknahme des Neutralitätsvorbehalts gleichkam.⁶⁴ Nichtsdestotrotz sah man in der österreichischen Regierung keine unmittelbare Veranlassung zu einer Neubewertung der Neutralität. Man verständigte sich zwischen Außenministerium und Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts dahingehend, dass eine Rückführung der Neutralität auf ihre Kernbereiche, das heißt kein Beitritt zu einem militärischen Bündnis und keine Erlaubnis fremder militärischer Stützpunkte auf österreichischem Staatsgebiet, der Verfassung entspreche und kompatibel mit der vollen Teilnahme an der GASP sei.⁶⁵

Bundeskanzler Vranitzky bezeichnete die Kritik der Opposition am Vorgehen der Regierung als »abstrakte Auseinandersetzung« über eine sich noch im Reich der Planung befindliche europäische Außen- und Sicherheitspolitik.⁶⁶ Bezeichnenderweise zielte die österreichische Strategie nach Übergabe des »Briefs nach Brüssel« auch darauf ab, die Prüfung der politischen Elemente des EG-Beitrittsansuchens, »insbesondere des Neutralitätsaspekts«, erst nach der Stellungnahme der EG-Kommission vorzunehmen und einer dahingehenden »frühzeitige[n] politische[n] Debatte« im Europäischen Parlament und in den Hauptstädten der EG-Mitgliedstaaten »entgegenzutreten«⁶⁷.

Die Art und Weise, wie sich das offizielle Österreich Ende der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre mit der Vereinbarkeit von Neutralität und EG- bzw. EU-Beitritt auseinandersetzte, lässt sich somit in zwei großen Argumentationslinien zusammenfassen. Erstens versuchte man, den durch die skeptische Haltung der europäischen Institutionen und anderer Mitgliedstaaten drohenden Schaden für die Beitrittsambitionen zu minimieren, indem man die Neutralität neu interpretierte und damit ihre Bestimmungen »entschärfte«⁶⁸. Zweitens beharrte man gegenüber der Bevölkerung und der politischen Opposition darauf, dass sich an der Neutralität nichts ändern werde und eine Debatte darüber sich daher erübrige. Dies wurde zumindest anfänglich auch mit der Betonung konkreter positiver Beiträge der österreichischen Neutralität für die Ziele einer europäischen Friedensordnung verknüpft.

Somit blieb – zumindest in der politischen Rhetorik – die Neutralität als Leitprinzip und Kernelement des österreichischen Rollenverständnisses unberührt vom EU-Beitritt und, wie nachstehend gezeigt wird, von der zunehmenden Europäisierung der österreichischen Außenpolitik. Damit koppelte sich außenpolitisches Handeln vom weiterhin aufrecht erhaltenen Neutralitätsnarrativ ab. Breite gesellschaftliche Diskussionen darüber, ob die Neutralität mit Integration im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik vereinbar sei und welchen Nutzen die Neutralität für Österreich als Mitglied der Europäischen Union habe, fanden nicht statt.

Handlungsspielraum der Politik: Rollenverständnisse überdenken

Die österreichische Sicherheitspolitik steht heute vor einem Dilemma. Einerseits ist die rechtlich-politische Bedeutung der Neutralität erodiert. Die noch Mitte der 1980er-Jahre vorherrschende Interpretation, die österreichische Neutralität sei mit der Vollmitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften nicht kompatibel, entwickelte sich seither hin zu einer Vereinbarkeit mit der österreichischen Teilnahme an der GASP, den europäischen EU-Kampfgruppen (Battlegroups) sowie der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ; eng.: Permanent Structured Cooperation, PESCO). Andererseits konnte im Zuge der Verhandlungen über einen Optionenbericht Ende der 1990er-Jahre zwischen den damaligen Regierungsparteien SPÖ und ÖVP kein Konsens über eine grundsätzliche Reform der österreichischen Sicherheitspolitik erzielt werden. Das Beharren auf eine überkommene Form der Neutralität ist somit zwei Faktoren geschuldet.

Erstens wurde bis jetzt kein überzeugender alternativer Politikansatz entwickelt, um das seit Mitte der 1950er-Jahre historisch gewachsene und in der Bevölkerung fest verankerte österreichische Rollenverständnis mit einer zeitgemäßen Sicherheitspolitik und ihren strategischen Instrumenten in Einklang zu bringen. Die von der ÖVP im Zuge der Gespräche über den Optionenbericht ins Spiel gebrachte Möglichkeit einer NATO-Mitgliedschaft wird von der überwiegenden Mehrheit der im Parlament vertretenen Parteien – zurzeit einschließlich der ÖVP – sowie der österreichischen Bevölkerung abgelehnt.⁶⁹ In der Folge wird die sicherheitspolitische Debatte in Österreich häufig auf eine »Entweder-Oder«-Wahlmöglichkeit verkürzt: Entweder hält Österreich zur Bewahrung seiner außenpolitischen Handlungsfähigkeit und staatlichen Sicherheit an der Neutralität fest, oder es muss Schutz in der NATO suchen. Da ein NATO-Beitritt im aktuellen politischen Klima nicht mehrheitsfähig ist, hält die österreichische Regierung an der Neutralität fest. Dies wurde erneut deutlich, als Bundeskanzler Karl Nehammer die nach dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 aufflackernde Diskussion über notwendige Reformen der österreichischen Sicherheitspolitik kurzerhand mit dem Hinweis auf den »immerwährenden« Charakter der Neutralität unterband.⁷⁰

Zweitens gibt es keine politischen Konzepte dazu, wie eine österreichische Neutralitätspolitik innerhalb der europäischen Strukturen effektiv eingesetzt werden kann. Der positive Beitrag der österreichischen Neutralität für eine europäische Friedens- und Sicherheitspolitik wurde im Zuge des EG-Beitrittsprozesses rhetorisch bemüht, jedoch in der Folge nicht politisch umgesetzt. Die wenigen, von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen⁷¹ entwickelten Beiträge zur Wiederaufnahme einer aktiven Neutralitätspolitik werden von den politisch Handelnden nicht aufgegriffen. Eine klare österreichische Positionierung im Kontext der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, welche über das Angebot Wiens als Begegnungs- und Verhandlungsort hinausgeht, erfolgte daher bisher nicht.

Als Folge des Beharrens auf Neutralitätsvorstellungen aus den 1970er-Jahren erscheint die österreichische Neutralität daher paradoxerweise gleichzeitig als überlebt und unumstößlich. Philippe Le Prestre spricht in diesem Zusammenhang von »dysfunktionalen Rollen«⁷², in welchen traditionelle Rollenverständnisse weiter bestehen, sich aber nicht adäquat an ein verändertes außen- und sicherheitspolitisches Umfeld anpassen. Um einen Ausweg aus dem sicherheitspolitischen Dilemma zu finden, müssen

politische und interessierte gesellschaftliche Akteur:innen die öffentliche Debatte über Österreichs Handlungsoptionen ehrlicher führen und weiter fassen. Dies setzt zum einen voraus, dass die Verantwortung, welche Österreich innerhalb der gemeinsamen europäischen Außen- und Sicherheitspolitik übernommen hat, in der Öffentlichkeit kommuniziert werden muss. Dies schließt die Frage mit ein, welche Maßnahmen Österreich im Ernstfall setzen würde, um der »Beistandsklausel« in Artikel 42 Absatz 7 des EU-Vertrags gerecht zu werden. Ein ehrlicher Umgang mit diesen Verpflichtungen bedeutet, dass der Versuch aufgegeben werden muss, eine rhetorische Brücke zwischen überkommenen Neutralitätskonzeptionen und der Rolle Österreichs in einer außenpolitisch zunehmend integrierten Europäischen Union – und einer sich verändernden Welt – zu schlagen.

Dies wird den politisch Handelnden aber nur gelingen, wenn die österreichische Außen- und Sicherheitspolitik weiter gefasst und von einer Entweder-oder-Frage (entweder Neutralität oder NATO-Beitritt) zu einer Diskussion darüber wird, welche Rolle Österreich zukünftig in Europa und der Welt spielen möchte. Die politischen Parteien müssen die von ihnen entwickelten außen- und sicherheitspolitischen Konzepte aktiver kommunizieren und dem Wettstreit der politischen Ideen zu diesem Thema mehr Raum in der parlamentarischen Arbeit sowie in der Regierungsarbeit geben. Obwohl zivilgesellschaftliche Akteur:innen und öffentliche Medien dem Thema der österreichischen Außenpolitik zuletzt mehr Aufmerksamkeit widmen⁷³, erfolgte etwa die Ausarbeitung der neuen nationalen Sicherheitsstrategie von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet auf Expert:innen-Ebene⁷⁴. Der Entwurf der Strategie wurde dem Parlament erst kurz vor Ablauf der Legislaturperiode vorgelegt.⁷⁵ Wie Jeffrey Legro zeigt, müssen außenpolitische Programme für ihre Durchsetzung in einer Demokratie aber nicht nur instrumentelle Effektivität aufweisen, sondern auch politische Legitimität⁷⁶. Eine solche Legitimität wiederum setzt eine aktive Auseinandersetzung der Politik mit der interessierten Öffentlichkeit über grundlegende Fragen der außen- und sicherheitspolitischen Ausrichtung des Staates voraus.

Ausblick und Beiträge der Politikwissenschaft

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sich seit dem Ende des Kalten Kriegs ein Spannungsverhältnis zwischen außenpolitischer Praxis und der Selbstwahrnehmung einer spezifisch österreichischen Rolle in der internationalen Gemeinschaft gebildet hat (siehe auch den Beitrag von Laure Gallouët in diesem Band). Die Neutralität wird in dieser Selbstwahrnehmung mit positiven Identitätsmerkmalen – wie etwa der Funktion Österreichs als »Brückenbauer«⁷⁷ oder als »Vermittler und Förderer des internationalen Dialogs«⁷⁸ – besetzt. Dieses Rollenverständnis hat sich aber zunehmend vom außenpolitischen Handeln entfernt, in dem die Neutralität zugunsten von gemeinsamen EU-Positionen und der Einbindung in europäische Strukturen der Außen- und Sicherheitspolitik in ihrer Bedeutung minimiert wird.

Welchen Beitrag kann nun die politikwissenschaftliche Forschung vor diesem Hintergrund leisten, um die öffentliche Debatte über die österreichische Sicherheitspolitik weiterzuentwickeln und politische Handlungsoptionen aufzuzeigen? Dieser Beitrag plä-

diert für eine ernsthafte Beschäftigung mit sicherheitspolitischen Narrativen und den über sie transportierten Rollenverständnissen. Sicherheitspolitische Strategien haben im Idealfall zwei Funktionen: Einerseits tragen sie – über den Einsatz von Ressourcen und Handlungsanleitungen – zur Sicherheit des Staates nach außen bei. Andererseits erklären und legitimieren sie sicherheitspolitisches Handeln durch spezifische Narrative nach innen. Diese Narrative sind keine Einbahnstraßen, sondern entstehen durch Interaktion zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteur:innen sowie der Bevölkerung. Von Seiten der politischen Akteur:innen ist daher nicht nur Informations-, sondern auch Überzeugungsarbeit gefordert.⁷⁹ Um diese Überzeugungsarbeit zu unterstützen, schlägt dieser Beitrag nachstehend drei breite Richtungen zur politikwissenschaftlichen Bearbeitung vor.

Grundlegende Änderungen von Sicherheitsstrategien sind für politische Systeme schwierig und dementsprechend selten. Daher sollte sich die Forschung erstens mit dem Handlungsspielraum der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik unter den gegebenen rechtlich-politischen Rahmenbedingungen, das heißt unter Beibehaltung der verfassungsrechtlich verankerten und von der Bevölkerung stark befürworteten Neutralität, beschäftigen. Dabei gilt es auszuloten, welche Hindernisse und Möglichkeiten die verbliebene »Rest-Neutralität« für die Anpassung der österreichischen Sicherheitspolitik an die aktuellen internationalen Rahmenbedingungen aufwirft, beziehungsweise welche Politikoptionen sich anbieten.

Zweitens ist eine tiefergreifende wissenschaftliche Beschäftigung mit der Frage wünschenswert, ob und wie eine aktive Neutralitätspolitik für Österreich als Mitglied der Europäischen Union im 21. Jahrhundert realistisch gestaltet werden könnte.⁸⁰ Wird Österreich von internationalen Akteur:innen tatsächlich als der vielzitierte neutrale Vermittler und Brückenbauer wahrgenommen? Welche Kompetenzbereiche der österreichischen Sicherheitspolitik werden international nachgefragt, wie etwa österreichische Bemühungen im Bereich der internationalen Abrüstung? Können diese Funktionen in der aktuellen weltpolitischen Lage ausgebaut werden? Konkrete politische Handlungsoptionen in diesem Bereich können einer Entwicklung entgegenwirken, die Österreich nach den Worten Michel Reimons zum »sicherheitspolitischen Trittbrettfahrer«⁸¹ degradiert, der internationale Solidarität zwar einfordert, aber den dafür erforderlichen Beitrag zu Frieden und Sicherheit nicht oder nur unzureichend leistet.

Zuletzt gilt: Auch wenn eine umfassende Reform der österreichischen Sicherheitspolitik in absehbarer Zeit kaum zu erwarten ist, sollte sich die Forschung trotzdem vergleichend damit auseinandersetzen, wie (andere) politische Systeme grundlegende Änderungen in ihrer *grand strategy* umsetzen. Vor dem Hintergrund des NATO-Beitritts der vormals neutralen/bündnisfreien Staaten Finnland und Schweden stellt sich etwa die Frage, wie internationale und innerstaatliche Faktoren in diesen Staaten zusammenwirkten, um eine Änderung des außenpolitischen Rollenverständnisses und damit einen Politikwechsel von Neutralität zu Bündnisfreiheit und schließlich zum NATO-Beitritt zu ermöglichen bzw. zu begünstigen (siehe hierzu auch den Beitrag von Kristina Birke Daniels in diesem Band). In diesem Zusammenhang erscheint es besonders wichtig, eine Analyse vorzunehmen, die sich nicht auf eine Momentaufnahme und einen einzelnen Faktor – wie den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine – beschränkt, sondern mittel- bis langfristige Prozesse der sicherheitspolitischen Entwicklung mit in den Blick nimmt.

Anmerkungen

- 1 Archiv der Gegenwart 1989 zitiert nach Michael Gehler, *Der lange Weg nach Europa. Österreich von Paneuropa bis zum EU-Beitritt. Dokumente* (Innsbruck: StudienVerlag, 2002), 465–466.
- 2 Günter Bischof und Peter Ruggenthaler, *Österreich und der Kalte Krieg: Ein Balanceakt zwischen Ost und West* (Graz: Leykam, 2022), 145.
- 3 Michael Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts* (Innsbruck: StudienVerlag, 2005), 607.
- 4 Vgl. etwa Peter Hilpolt, »Österreichs Neutralität nach Lissabon,« *Österreichische Juristen Zeitung* 65, Nr. 13 (2010): 596–597.
- 5 Florian Bayer, »Note Mangelhaft für Österreichs Neutralitätspolitik,« *Wiener Zeitung*, 1. Juli 2023, <https://www.wienerzeitung.at/a/note-mangelhaft-fuer-oesterreichs-neutralitaetspolitik>.
- 6 Gallup Institut, »Gallup Stimmungsbarometer: Zwei-Länder-Umfrage zum Thema Neutralität: Österreich und Schweiz,« 2. Juni 2022, https://www.gallup.at/fileadmin/images_and_pdfs/marktstudien/2022/Gallup_PA_Umfrage_zum_Thema_Neutralitaet_Oesterreich_und_Schweiz_02062022.pdf.
- 7 Parlament Österreich, *Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin. Analyse-Teil, Expertenentwurf* (Bearbeitungsstand 22.01.2001), III-87 der Beilagen zu den Stenographischen Protokollen des Nationalrates XXI. Gesetzgebungsperiode: Bericht der Bundesregierung betreffend Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, 12. Dezember 2001, 64, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXI/III/87/imfname_522643.pdf.
- 8 Kalevi J. Holsti, »National Role Conceptions in the Study of Foreign Policy,« *International Studies Quarterly* 14, Nr. 3 (1970): 245–246 [eigene Übersetzung].
- 9 Chi-yu Shi, »National Role Conceptions as Foreign Policy Motivation: The Psychocultural Bases of Chinese Diplomacy,« *Political Psychology* 9, Nr. 4 (1988): 600.
- 10 Marijke Breuning, »Role Theory Research in International Relations: State of the Art and Blind Spots,« in *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, hg. von Sebastian Harnisch, Cornelia Frank und Hanns W. Maull (London: Routledge, 2011), 26 [eigene Übersetzung].
- 11 Ulrich Krotz, »National Role Conceptions and Foreign Policies: France and Germany Compared,« *CES Germany & Europe Working Paper Nr. 02.4* (2002), <http://aei.pitt.edu/9291/1/Krotz.pdf>.
- 12 Richard Adigbo, »Beyond IR Theories: The Case for National Role Conceptions,« *Politikon* 34, Nr. 1 (2007): 89; Leslie E. Wehner und Cameron G. Thies, »Role Theory, Narratives, and Interpretation: The Domestic Contestation of Roles,« *International Studies Review* 16, Nr. 3 (2014): 418; Van Jackson, »Left of Liberal Internationalism: Grand Strategies Within Progressive Foreign Policy Thought,« *Security Studies* 31, Nr. 4 (2022): 553–592.
- 13 Vit Beneš und Sebastian Harnisch, »Role Theory in Symbolic Interactionism: Czech Republic, Germany, and the EU,« *Cooperation and Conflict* 50, Nr. 1 (2015): 148; Breuning, »Role Theory Research in International Relations,« 20–22; Lisbeth Ag-

- gestam, »Role Identity and Europeanisation of Foreign Policy: A Political-Cultural Approach,« in *Rethinking European Union Foreign Policy*, hg. von Ben Tonra und Thomas Christiansen (Manchester: Manchester University Press, 2004), 83; Cristian Cantir und Juliet Kaarbo, »Contested Roles and Domestic Politics: Reflections on Role Theory in Foreign Policy Analysis,« *Foreign Policy Analysis* 8, Nr. 1 (2012): 11; Klaus Brummer und Cameron G. Thies, »The Contested Selection of National Role Conceptions,« *Foreign Policy Analysis* 11, Nr. 3 (2015): 276–277.
- 14 Sebastian Harnisch, »Role Theory: Operationalization of Key Concepts,« in *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, hg. von Sebastian Harnisch, Cornelia Frank und Hanns W. Maull (London: Routledge, 2011), 46–48; vgl. auch Felix Berenskoetter, »Friends, Are There No Friends? An Intimate Reframing of the International,« *Millennium Journal of International Studies* 35, Nr. 3 (2007): 658–659.
- 15 Rainer Bauböck, »Constructing the Boundaries of the Volk: Nation-Building and National Populism in Austria,« in *The Haider Phenomenon*, hg. von Anton Pelinka und Ruth Wodak (Piscataway, NJ: Transaction, 2002), 240.
- 16 Kathrin Bachleitner, *Collective Memory in International Relations* (Oxford: Oxford University Press, 2021), 88–90.
- 17 Richard Ned Lebow, *National Identities and International Relations* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 157.
- 18 Jutta Weldes, *Constructing National Interests: The United States and the Cuban Missile Crisis* (Minneapolis, MN: University of Minnesota Press, 1999), 10.
- 19 Martin Senn, »Österreichs Neutralität,« in *Handbuch Außenpolitik Österreichs*, hg. von Martin Senn, Franz Eder und Markus Kornprobst (Wiesbaden: Springer VS, 2023), 30–31, https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_2.
- 20 Oliver Rathkolb, *The Paradoxical Republic: Austria 1945–2020*, 2. Ausg. (New York, NY: Berghahn, 2021), 110–111, 190.
- 21 Bischof und Ruggenthaler, *Österreich und der Kalte Krieg*, 172.
- 22 Steven Beller, *A Concise History of Austria* (Cambridge: Cambridge University Press, 2006), 276; Bischof und Ruggenthaler, *Österreich und der Kalte Krieg*, 139; Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik*, 447.
- 23 Ingo Mussi, »Bruno Kreisky und der schöpferische Dialog mit den Vereinigten Staaten,« in *Die Ära Kreisky: Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik*, hg. von Erich Bielka, Peter Jankowitsch und Hans Thalberg (Wien: Europaverlag, 1983), 120; Hans Thalberg, »The European Neutrals and Regional Stability,« in *The European Neutrals in International Affairs*, hg. von Peter Neuhold und Hans Thalberg (New York, NY: Routledge, 2019), 126.
- 24 Carmen Gebhard, »Is Small Still Beautiful? The Case of Austria,« *Swiss Political Science Review* 19, Nr. 3 (2013): 285.
- 25 Oliver Rathkolb, »Die Zweite Republik (seit 1945),« in *Geschichte Österreichs*, hg. von Thomas Winkelbauer, 4. Ausg. (Stuttgart: Reclam, 2020), 738; Gebhard, »Is Small Still Beautiful?« 283.
- 26 Rathkolb, »Die Zweite Republik (seit 1945),« 811; Rathkolb, *The Paradoxical Republic*, 8, 188.

- 27 Sandra Sonnleitner, »Der österreichische Auswärtige Dienst,« in Handbuch Außenpolitik Österreichs, hg. von Martin Senn, Franz Eder und Markus Kornprobst, (Wiesbaden: Springer VS, 2023), 148, https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_7.
- 28 Beller, *A Concise History of Austria*, 192, 198; Rathkolb, *The Paradoxical Republic*, 1.
- 29 Beller, *A Concise History of Austria*, 225; Alexander N. Lassner, »Austria between Mussolini and Hitler: War by Other Means,« in *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, hg. von Günter Bischof, Anton Pelinka und Michael Gehler (London: Routledge, 2017), 92.
- 30 Beller, *A Concise History of Austria*, 250; Rathkolb, Oliver, »Die Zweite Republik (seit 1945),« 756–757; Rathkolb, *The Paradoxical Republic*, 2, 258.
- 31 Rathkolb, *The Paradoxical Republic*, 7–8, 187, 297; Thomas Winkelbauer, »Was heißt ›Österreich‹ und ›österreichische Geschichte‹?« in *Geschichte Österreichs*, 4. Ausg., hg. von Thomas Winkelbauer (Stuttgart: Reclam, 2020), 39.
- 32 Peter Thaler, »National History – National Imaginary: The Role of History in Post-war Austrian Nation-Building,« *Central European History* 32, Nr. 3 (1999): 280–281.
- 33 Christian Karner, »The ›Habsburg Dilemma‹ Today: Competing Discourses of National Identity in Contemporary Austria,« *National Identities* 7, Nr. 4 (2005): 416–417; Gebhard, »Is Small Still Beautiful?« 285.
- 34 Bischof und Ruggenthaler, *Österreich und der Kalte Krieg*, 45.
- 35 Rathkolb, *The Paradoxical Republic*, 29.
- 36 Lassner, »Austria between Mussolini and Hitler,« 91.
- 37 Senn, »Österreichs Neutralität,« 44.
- 38 Thaler, »National History – National Imaginary,« 294.
- 39 Beller, *A Concise History of Austria*, 296; Michael Gehler und Günter Bischof, »Austrian Foreign Policy after World War II,« in *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, hg. von Günter Bischof, Anton Pelinka und Michael Gehler, (London: Routledge, 2017), 8; Rathkolb, *The Paradoxical Republic*, 23.
- 40 Beller, *A Concise History of Austria*, 278.
- 41 Bischof und Ruggenthaler, *Österreich und der Kalte Krieg*, 159, 163; Rathkolb, *The Paradoxical Republic*, 201.
- 42 Lisa Lechner und Melanie Martinz, »Außenwirtschaftspolitik,« in Handbuch Außenpolitik Österreichs, hg. von Martin Senn, Franz Eder und Markus Kornprobst (Wiesbaden: Springer VS, 2023), 229–230, https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_11.
- 43 Colin Dueck, *Reluctant Crusaders: Power, Culture, and Change in American Grand Strategy* (Princeton, NJ: Princeton University Press, 2006), 37.
- 44 Weldes, *Constructing National Interests*, 10.
- 45 Harnisch, »Role Theory,« 14.
- 46 Philippe G. Le Prestre, »Change and Continuity in Foreign Policy Role Conceptions After the Cold War,« in *Role Quests in the Post-Cold War Era: Foreign Policies in Transition*, hg. von Philippe G. Le Prestre (Montreal: McGill-Queen's University Press, 1997), 261.
- 47 Rathkolb, *The Paradoxical Republic*, 201.
- 48 Gehler, *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik*, 578.

- 49 Rathkolb, *The Paradoxical Republic*, 204–205. Zum Wortlaut des Neutralitätsvorbehalts siehe Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, »Österreich-EG; Antwortschreiben von Ratspräsident Dumas zu den österr. Beitrittsanträgen [Beilagen],« II-pol, 706/199.II.1/89, Zl. 360.02/11-III.3/89, ÖStA/AdR, 1989.
- 50 pd-aktuell 1988 zitiert nach Gehler, *Der lange Weg nach Europa*, 457.
- 51 Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik, 607.
- 52 Österreichische Botschaft in Italien, »EPZ-Koordinator Botschafter Januzzi zur Europapolitik und zur Teilnahme Österreichs am Integrationsprojekt,« II-pol, 706/6.II.1/89, Zl. 12-RES/89, ÖStA/AdR, 1989.
- 53 Österreichische Botschaft in Frankreich, »Österreichische EG-Kandidatur; französische Haltung; Gespräch von Botschafter Scheich mit Generalsekretär Scheer,« II-pol, 706/176.II.1/89, Zl. 389-RES/89, ÖStA/AdR, 1989.
- 54 Ständige Vertretung Österreichs beim Europarat, »EP: Tagung in Strassburg, 25.-28. Juli 1989; Rede des EG-Ratspräsidenten Dumas vom 27. Juli 1989,« II-pol, 706/181.II.1/89, Zl. 1744-A/89, ÖStA/AdR, 1989.
- 55 Österreichische Botschaft in Spanien, »EPZ: Konsultationen auf Ebene der politischen Direktoren, 8. Mai 1989,« II-pol, 706/117.II.1/89, Zl. 61-RES/89, ÖStA/AdR, 1989.
- 56 Österreichische Botschaft in der BRD, »Österreich und die EG; Festansprache des Missionschefs beim Libori-Mahl 1989 in Paderborn,« II-pol, 706/193.II.1/89, Zl. 21.04.21/19-A/89, ÖStA/AdR, 1989.
- 57 Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten, »Österreich-EG; österreichische Position [Beilage],« II-pol, 706/210.II.1/89, Zl. 360.01/60-III.3/89, ÖStA/AdR, 1989.
- 58 Österreichische Botschaft in der UdSSR, »Österreich-EG, sowjetische Haltung, [Funkdepesche 25466],« II-pol, 706/249.II.1/89, ÖStA/AdR, 1989; Österreichische Botschaft in der UdSSR, »EG-Beitrittsantrag Österreichs, Aussagen Gorbatschows in Helsinki (26.10.) [Funkdepesche 25431],« II-pol/706/233.II.1/89, ÖStA/AdR, 1989.
- 59 Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik, 630.
- 60 Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik, 630.
- 61 Bischof und Ruggenthaler, Österreich und der Kalte Krieg, 280.
- 62 Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik, 647–648.
- 63 Manfred Scheich, *Tabubruch: Österreichs Entscheidung für die Europäische Union* (Wien: Böhlau Verlag, 2005), 77–78.
- 64 Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik, 755–756.
- 65 Archiv der Gegenwart 1993 zitiert nach Gehler, *Der lange Weg nach Europa*, 557.
- 66 Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik, 776.
- 67 Österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften, »EG-Österreich – nach Überreichung des Beitrittsantrages,« II-pol, 706/203.II.1/89, Zl. 2-POL/89, ÖStA/AdR, 1989; Österreichische Botschaft in der BRD, »BRD; zum EG-Beitrittsantrag Österreichs,« II-pol, 706/219.II.1/89, Zl. 323-RES/89, ÖStA/AdR, 1989.
- 68 Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik, 773–774.
- 69 Rathkolb, »Die Zweite Republik (seit 1945),« 820.
- 70 Kurier, »Nehammer: Österreich bleibt neutral,« 8. März 2022. <https://kurier.at/politik/inland/nehammer-oesterreich-bleibt-neutral/401929786>.

- 71 Vgl. etwa Moritz Ehrmann und Stephanie Fenkart, »Sieben Punkte zur österreichischen Sicherheit: Perspektive der Friedensförderung,« Austrian Centre for Peace, International Institute for Peace, 2023, https://www.aspr.ac.at/fileadmin/Pictures/Forschung/7_Punkte_Sicherheitsstrategie.pdf; Hannes Swoboda, »Hat Neutralität eine Zukunft?« International Institute for Peace, September 2023, <https://www.iipvienna.com/new-blog/2023/4/5/hat-neutralitt-eine-zukunft>.
- 72 Le Prestre, »Change and Continuity in Foreign Policy Role Conceptions After the Cold War,« 261.
- 73 Vgl. Österreichisches Institut für Internationale Politik, »Österreichische Außenpolitik Neu – Episode 1,« 19. September 2024, <https://www.oiiip.ac.at/publikation/oesterreichische-aussenpolitik-neu-episode-1/>; ORF, »Außenpolitik, Ukraine, Frankreich, Spanien,« Europa-Journal, 13. September 2024, <https://oe1.orf.at/programm/20240913/769187/Aussenpolitik-Ukraine-Frankreich-Spanien>.
- 74 ORF, »Neue Sicherheitsstrategie: Scharfe Kritik der Opposition,« 28. August 2024, <https://orf.at/stories/3367805/>.
- 75 Daniel Bischof, »Sicherheitsstrategie und andere Reformen: Türkis-grüner Schnellschuss zischt am Ziel vorbei,« Die Presse, 29. August 2024, <https://www.diepresse.com/18805563/sicherheitsstrategie-und-andere-reformen-tuerkis-gruener-schnellschuss-zischt-am-ziel-vorbei>.
- 76 Jeffrey W. Legro, *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order* (Ithaca, NY: Cornell University Press, 2005), 14.
- 77 Bundeskanzleramt Österreich, »Bundeskanzler Nehammer: Österreich wird alles daransetzen, seiner Rolle als Brückenbauer weiterhin gerecht zu werden,« 24. Februar 2022, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2022/02/bundeskanzler-nehammer-oesterreich-wird-alles-daransetzen-seiner-rolle-als-brueckenbauer-weiterhin-gerecht-zu-werden.html>.
- 78 Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten, »Sicherheitspolitik,« <https://www.bmeia.gv.at/themen/sicherheitspolitik>.
- 79 Thomas Risse, »Let's argue!<: Communicative Action in World Politics,« in *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations: Ideas Do Not Float Freely*, hg. von Thomas Risse (London: Routledge, 2017), 255.
- 80 Senn, Martin, »Österreichs Neutralität,« 43.
- 81 Kurier, »Reimon: Österreich ist ›Trittbrettfahrer in europäischer Sicherheitspolitik,« 18. Mai 2022, <https://kurier.at/politik/inland/reimon-oesterreich-ist-trittbrettfahrer-in-europaeischer-sicherheitspolitik/402011436>.

Trojanisches Pferd, Taktgeber und Trittbrettfahrer

Außenwahrnehmungen der österreichischen Neutralität seit 1955

Laure Gallouët

Einleitung

»Österreich war, ist und bleibt neutral«, erklärte der damalige Bundeskanzler Karl Nehammer im Mai 2022.¹ Das Bestehen auf der Aufrechterhaltung der österreichischen Neutralität und auf deren vermeintlicher Unveränderlichkeit wirft mehrere Fragen auf, vor allem: Von *welcher* Neutralität ist hier die Rede? Man kann nämlich von der Feststellung ausgehen, dass die heutige Praxis der österreichischen Neutralität wenig zu tun hat mit der Neutralität, die im Jahr 1955 erklärt wurde – obwohl sie immer noch denselben Namen trägt. Im Laufe der Jahrzehnte ist es zu einer dynamischen Interpretation der österreichischen Neutralität gekommen, das heißt sowohl der Rechte als auch der Pflichten, die damit einhergehen (siehe hierzu auch die Beiträge von Andreas Müller und Wolfgang Müller in diesem Band).

Die Neutralität der Zweiten Republik und die Art und Weise, wie die Neutralitätspolitik geführt wird, sind eine innerösterreichische Angelegenheit, deren Hauptquelle ist das Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs ist (siehe hierzu den Beitrag von Andreas Müller in diesem Band)². In diesem kurzen Gesetztext wurden einige Grundsätze festgelegt, die bis heute den Kern der »immerwährenden Neutralität« bilden: Als dauernd neutraler Staat verzichtet Österreich auf militärische Bündnisse, fremde militärische Stützpunkte werden auf österreichischem Territorium verboten. Außerdem obliegt es Österreich, sein Territorium und seine Neutralität »mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln« zu verteidigen.

Gleichzeitig ist die Neutralität ein Institut des Völkerrechts und bezieht sich auf zwischenstaatliche Beziehungen (siehe hierzu auch die Beiträge von Miloš Vec und Stephan Wittich in diesem Band). Infolgedessen ist das, was andere Staaten von der österreichischen Neutralität wahrnehmen, auch wichtig für die internationale Stellung und Strategie Österreichs. Aus sicherheitspolitischer Sicht bedeutet es auch Folgendes: Je glaubwürdiger die Neutralität und deren Verteidigung sind, desto unwahrscheinlicher wird ein Angriff auf das neutrale Territorium.

In dieser Hinsicht stellt sich also die Frage nach der Glaubwürdigkeit und der Außenwahrnehmung der österreichischen Neutralität seit 1955. Es geht nicht nur darum, einzuschätzen, inwiefern Österreich in der Lage war bzw. wäre, im Kriegsfall seine Neutralität aufrechtzuerhalten. Es geht auch um die Frage, inwiefern die Neutralität und die Mittel, sie zu verteidigen, von den anderen Staaten ernst genommen werden, und was in der internationalen Gemeinschaft von Österreich tatsächlich erwartet wird. Der Wille und die Fähigkeit, die Neutralität und das eigene Territorium zu verteidigen, gehören nämlich zu den Hauptversprechen eines dauernd neutralen Staates wie Österreich. Im Bereich der internationalen Beziehungen wird die Außenwahrnehmung mit einer Rollenzuschreibung verbunden. Wenn die Strategie des Staates nicht geeignet erscheint, seine Versprechen zu erfüllen, kann dies negative Auswirkungen auf diese Rollenzuschreibung haben und der Glaubwürdigkeit als Partner auf internationaler Ebene schaden.

Dieser Beitrag argumentiert, dass die Geschichte der österreichischen Neutralität durch eine Abfolge von drei außen- und sicherheitspolitischen Rollenzuschreibungen von außen gekennzeichnet war: vom *Trojanischen Pferd* im Herzen Europas zum *Taktgeber* in der internationalen Diplomatie und schließlich zum sicherheitspolitischen *Trittbrettfahrer*. Am Anfang der untersuchten Periode standen die Westmächte der österreichischen Neutralität äußerst skeptisch gegenüber, da sie befürchteten, dass Österreich in die Einflussphäre der Sowjetunion geraten und somit ein Schwachpunkt mitten in Europa werden könnte. Die Diskussionen anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes über die immerwährende Neutralität und die von vielen Staaten geteilte Befürchtung, dass ein neutrales Österreich zum Trojanischen Pferd Europas werden könnte, werden in einem ersten Teil untersucht.

Anschließend geht der Beitrag auf die aktive Neutralitätspolitik Österreichs ein. In den 1960er- und 1970er-Jahren wurde Österreich zu einem wichtigen Akteur im Rahmen der Friedens- und Entspannungspolitik, was zu seinem internationalen Prestige und zu einer gewissen Anerkennung seiner diplomatischen Initiativen beitrug. Trotz diplomatischer Erfolge, die unter anderem Bruno Kreisky zu verdanken waren, gab es aber fortbestehende Zweifel an der Fähigkeit Österreichs, seine Neutralität und sein Territorium effizient verteidigen zu können. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde schließlich der (un-)zeitgemäße Charakter der österreichischen Neutralität in Frage gestellt, da sie von außen gesehen oft als ein Produkt der Vergangenheit und der bipolaren Ordnung der Welt verstanden wurde. Zudem stellt sich seit einigen Jahren immer akuter die Frage, ob und wie die Neutralität und eine Mitgliedschaft in der Europäischen Union (EU) miteinander vereinbar sind. In einem dritten und letzten Teil untersucht der Beitrag also die Rolle der Neutralität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit den 1990er-Jahren sowie den Vorwurf, Österreich sei ein sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer innerhalb der Europäischen Union.

Ein neutrales Österreich als Trojanisches Pferd in Europa?

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges stellte sich die Frage nach der Regelung des internationalen Status Österreichs und Deutschlands. Während die sogenannten »Stalin-

Noten« (1952) eine Neutralisierung beider Staaten befürworteten, wurde diese Lösung von den Westmächten abgelehnt, die befürchteten, Deutschland und Österreich würden in die Einflussphäre der Sowjetunion geraten, vor allem, wenn beide Staaten nicht wiederbewaffnet würden.³

Im Laufe der Verhandlungen um den österreichischen Staatsvertrag hat die Sowjetunion die Neutralität erneut als Option für die Zweite Republik angeboten: So wurde die Neutralität zu einer zentralen Bedingung für den Abschluss des Staatsvertrags. Im Moskauer Memorandum (15. April 1955), das die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen sowjetischen und österreichischen Vertretern darstellt, steht, dass Österreich künftig eine Neutralität »nach Schweizer Vorbild« verabschieden sollte. Das Moskauer Memorandum war zwar nur ein *gentlemen's agreement* und kein verbindlicher zwischenstaatlicher Vertrag, aber die Neutralität wurde somit zu einem politischen Tauschmittel für die künftige Wiedererlangung der Souveränität. Diese politische Vereinbarung zwischen sowjetischen und österreichischen Vertretern trug nämlich dazu bei, die Verhandlungen um den österreichischen Staatsvertrag wieder in Gang zu bringen.

Auch wenn sich die Westmächte und vor allem die USA eher skeptisch gegenüber der Perspektive einer künftigen österreichischen Neutralitätserklärung erwiesen, kam es zur Unterzeichnung des Staatsvertrags am 15. Mai 1955. Das Moskauer Memorandum, der Staatsvertrag und das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität vom 26. Oktober bilden das »magische Dreieck« des Jahres 1955⁴, das die Basis für die Wiedererlangung der Souveränität und die Profilierung Österreichs auf internationaler Ebene bildete. Allerdings erhielt Österreich keine Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit seines Staatsgebietes durch die vier Signatarmächte des Staatsvertrags, da sich vor allem die USA und Großbritannien dagegen aussprachen: Laut Geoffrey Wallinger, dem damaligen britischen Botschafter in Wien, war nämlich Österreich ein »militärisches Vakuum«⁵, das kaum in der Lage gewesen wäre, sich gegen einen Angriff zu verteidigen.

Die Westmächte befürchteten, dass ein militärisch schwaches Österreich nicht zu einem souveränen neutralen Staat, sondern zu einem von der Sowjetunion neutralisierten Staat werden könnte. Außerdem befürchteten sie (zu Recht), die Neutralität Österreichs könne als Vorbild für weitere Staaten in Europa genutzt werden. Das wurde der Fall für Ungarn, wo der Rückzug aus dem Warschauer Pakt und eine Neutralität »nach österreichischem Vorbild« am 1. November 1956 erklärt wurden. Der Volksaufstand in Ungarn und dessen Niederschlagung bildeten die allererste ernste Bedrohung für das neutrale Österreich und das neue Bundesheer.⁶ Dieser Aufstand bestätigte die Befürchtungen des damaligen französischen Botschafters in Wien, François Seydoux, der die Neutralität Österreichs als ein »Trojanisches Pferd« für Ost- und Zentraleuropa betrachtete.⁷ Während der Ungarnkrise nahmen die USA und Großbritannien in einer Erklärung Stellung für die Neutralität und die Achtung der territorialen Unversehrtheit Österreichs. Jedenfalls »[hatte] die UdSSR dabei kein Interesse, das Neutralitätsprodukt, an dem sie selbst mitgewirkt hatte, allzu rasch zu verwerfen, zu diskreditieren oder gar zu zerstören«⁸. So gelang es Österreich, diese erste Bewährungsprobe zu überwinden, was als ein erster Erfolg für die Neutralität sowohl innerhalb als auch außerhalb seiner Grenzen präsentiert wurde.

Trotzdem herrschten nach wie vor Bedenken bei den Nachbarn Österreichs im Hinblick auf seine Fähigkeit, sein Territorium und seine Neutralität effizient zu verteidigen. Der damalige westdeutsche Bundeskanzler Konrad Adenauer meinte, Österreichs Erklärung der Neutralität sei ein Fehler gewesen, während man in der Schweiz befürchtete, die militärische Schwäche Österreichs könne die eigene Sicherheit gefährden – und zwar nach dem Motto: »Sargans [sei] nunmehr eine Festung an der russischen Grenze geworden«⁹. Der schweizerische Generalstab glaubte nicht, dass Österreich in der Lage sei, sein Territorium zu verteidigen. Die Westmächte und Nachbarstaaten wie die Schweiz gingen also von einer mangelhaften Fähigkeit Österreichs zur Verteidigung des eigenen Territoriums und der Neutralität aus – obwohl dies zu den wichtigsten Verpflichtungen eines neutralen Staates gehört.

Durch die bescheidene Bewaffnung des österreichischen Staates erschien nämlich die Fähigkeit, die Neutralität zu verteidigen, als nicht sehr glaubwürdig. Falls Wien oder Ost-Österreich durch die Sowjetunion angegriffen worden wäre, hätte die Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) Österreich nicht verteidigt: Sie hätte sich mit der Lösung einer »geteilten Neutralität«, das heißt einer Teilung Österreichs, begnügt.¹⁰ Außerdem »wurde der Westen auch bewusst im Unklaren darüber gelassen, ob die Neutralität Österreichs seitens der Sowjetunion beachtet werden würde«¹¹. Während des Kalten Krieges lag Österreich in diesem Bluff-Spiel zwischen den USA und der Sowjetunion: Die Sicherheit des österreichischen Territoriums war somit stark abhängig vom Wohlwollen der Großmächte (siehe hierzu auch den Beitrag von Thomas Nowotny in diesem Band).

Rezeption der österreichischen aktiven Neutralitätspolitik

Eine spezifisch österreichische Praxis der dauernden Neutralität wurde entwickelt, was schon im Dezember 1955 zu erkennen war, als Österreich Mitglied der Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO) wurde, während die Schweiz diesen Schritt als inkompatibel mit der eigenen Neutralität beurteilt hatte (erst 2002 ist die Schweiz der UNO beigetreten). Eine Weiterführung dieses österreichischen Wegs bildete die aktive Neutralitätspolitik, die hauptsächlich von Bruno Kreisky entwickelt wurde. Laut dieser Auffassung besteht Neutralität nicht nur darin, fern von Kriegen zu bleiben, sondern vielmehr, die Entstehung und die Verbreitung von Konflikten zu vermeiden, sei es zum Beispiel durch diplomatische Mittel oder durch eine Teilnahme an friedenserhaltenden Missionen unter internationalem Mandat. Diese Interpretation der aktiven Neutralität hat einen großen Einfluss auf das Rollenverständnis von Österreich ausgeübt: Durch Friedensinitiativen und eine Politik der guten Dienste wurde Österreich der Rolle eines internationalen Taktgebers auf der internationalen Bühne zugeschrieben.

Österreichs Vermittlungsversuche beschränkten sich nicht auf den Ost-West-Konflikt: Bruno Kreisky versuchte auch, den Dialog zwischen dem globalen Norden und Süden zu erleichtern (das war jedenfalls das Ziel des Cancún-Gipfels im Jahr 1981). Außerdem versuchte der österreichische Bundeskanzler im Nahen Osten zu vermitteln. Durch *fact-finding* Missionen im Nahen Osten am Anfang der 1970er-Jahre, die Anerkennung der Palästinensischen Befreiungsorganisation (PLO) und den Empfang von Yassir Arafat in

Wien (1979) riskierte Österreich den Alleingang. Diese Kreiskysche Auffassung der aktiven Neutralitätspolitik wurde zum Teil als nicht so neutral wahrgenommen, wie der Name vermuten ließ. Solche Initiativen zur Lösung des Nahostkonflikts wurden nämlich innerhalb und außerhalb der Grenzen Österreichs angeprangert: Die USA und Israel kritisierten die Nähe Kreiskys zu den arabischen Staaten; Oppositionspolitiker warfen Kreisky vor, seine Rolle in der Sozialistischen Internationale und seine Funktion als Bundeskanzler zu verwechseln.

Während der Kreisky-Ära zeichnete sich Österreich durch diplomatische Erfolge aus, die zum Prestige der Zweiten Republik auf internationaler Ebene beigetragen haben. Die langen 1970er-Jahre gelten somit als »goldenes Zeitalter der Internationalisierung«¹², wenn nicht als das goldene Zeitalter der Neutralität Österreichs schlechthin. Innenpolitisch wurde die Neutralität während der Kreisky-Ära stark medial verbreitet und als eine Erfolgsgeschichte der Zweiten Republik dargestellt, man denke zum Beispiel an die Profilierung Wiens zum dritten UNO-Sitz. Nicht zuletzt durch diesen Prestigegewinn wurde die Neutralität allmählich zu einem Pfeiler der Zweiten Republik und zum »Bestandteil des nationalen Selbstverständnisses« der Österreicher:innen.¹³

Außenpolitisch haben die diplomatischen Aktivitäten Österreichs und der Fokus auf Friedenspolitik auch zur Sichtbarkeit Österreichs auf internationaler Ebene beigetragen. Noch dazu war laut Bundeskanzler Kreisky »die Anwesenheit internationaler Behörden an sich ein Sicherheitsfaktor«¹⁴: Die Anwesenheit internationaler Beamt:innen in Wien sollte die österreichische Hauptstadt dagegen schützen, im Falle eines Angriffs isoliert zu werden (siehe hierzu auch den Beitrag von Sarah Knoll und Elisabeth Röhrlich in diesem Band). Jedoch gab es außerhalb der Grenzen Österreichs fortbestehende Zweifel an der Glaubwürdigkeit der durch Österreich eingesetzten Mittel, das neutrale Territorium zu verteidigen. Im Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 hat sich Österreich verpflichtet, die Neutralität »mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrecht(zu)erhalten und (zu) verteidigen«¹⁵: Diese Mittel, die im Neutralitätsgesetz nicht weiter definiert werden, sind seit der Erklärung der Neutralität durch Österreich als militärische Mittel interpretiert und auch später in Artikel 9a des Bundes-Verfassungsgesetzes als solche konkretisiert worden, was dem Muster einer bewaffneten Neutralität entspricht.

Militärische Mittel wurden jedoch von Bundeskanzler Kreisky eher in den Hintergrund gestellt. Gemäß seines Wahlkampfslogans »Sechs Monate sind genug!« verkürzte Kreisky die Wehrdienstzeit im Jahr 1971, was das reformbedürftige Bundesheer noch zusätzlich schwächte. Österreichs diplomatische Initiativen und aktive Außenpolitik waren auch eine Art, bescheidene Verteidigungsmittel zu kompensieren. Armeekommandant Emil Spannocchi arbeitete daran, eine glaubwürdige Verteidigungsstrategie für den österreichischen Kleinstaat zu konzipieren.¹⁶ Trotz dieser Bemühungen, Konzepte wie Gesamtraumverteidigung, Kleinkriegsführung und umfassende Landesverteidigung in die Realität umzusetzen, blieb die Finanzierung militärischer Mittel sehr schwach. Österreich verfügte über sehr limitierte Abschreckungsmittel und erwies sich zum Beispiel als gänzlich unfähig, den eigenen Luftraum zu verteidigen. Österreichs Verteidigungspläne und seine Strategie des Kleinkrieges waren nur eine »Taktik des Bremseffektes«¹⁷: Im Kriegsfall wäre Hilfe von außen notwendig gewesen.

Auch wenn Österreich seine Neutralität hätte aufrechterhalten wollen, hätte es sie nicht aufrechterhalten *können*.

Der Fokus auf aktive Außenpolitik als Mittel, Sicherheits- und Neutralitätspolitik zu führen, und die Zurückdrängung der Landesverteidigung haben überdies zu einer »Verwässerung« des Neutralitätsbegriffs beigetragen.¹⁸ Wenn aber die Neutralitätspolitik als nicht glaubwürdig wahrgenommen wird, das heißt, wenn es an konkreten Mitteln fehlt, das neutrale Territorium zu verteidigen, wächst das Risiko für den neutralen Staat, seine Neutralität verletzt zu sehen, oder sogar direkt angegriffen zu werden. Knapp ausgedrückt: Neutralität verpflichtet nur diejenigen, die daran glauben.

Zwei Beispiele zeigen, dass während des Kalten Krieges die österreichische Neutralität und die Mittel zur Verteidigung des Territoriums als nicht glaubwürdig empfunden wurden, sei es im Osten oder im Westen. 1974 wurde die »Polarka-Affäre« in Österreich enthüllt: Laut eines ehemaligen tschechoslowakischen Generals hätte der Warschauer Pakt einen Plan bezüglich einer militärischen Intervention in der Tschechoslowakei aufgestellt, was auch eine Durchquerung und Teilbesetzung des österreichischen Territoriums vorgesehen hätte. Die Planung einer Verletzung der österreichischen Neutralität durch die Truppen des Warschauer Paktes erschien durchaus plausibel. Diese sogenannte Enthüllung, die sich später als erfunden erwies, rief aber keine großen Reaktionen hervor, sei es im Ausland oder im österreichischen Landesverteidigungsministerium. Diese Affäre und das Ausbleiben einer offiziellen Reaktion Österreichs brachten das ständige Fehlen einer glaubwürdigen Verteidigung seiner Grenzen und seines Territoriums ans Licht.

Ein zweites Beispiel bildet die deutsch-französische Heeresübung namens »Kecker Spatz«, die 1987 organisiert wurde.¹⁹ Diese Übung beruhte auf mehreren Ausgangshypothesen mit einem relativ leicht zu entziffernden Farbcode: ein azurblauer Staat (Frankreich) sollte einem blauen Staat (Westdeutschland) dabei helfen, sich gegen den Angriff eines roten Staates (der UdSSR) zu verteidigen, dessen Truppen auch das Territorium eines grünen Staates (Österreichs) überquerten. Die Verletzung der österreichischen Neutralität, die als Ausgangshypothese dieser gemeinsamen Heeresübung galt, wurde also im Falle einer Konfrontation zwischen beiden Blöcken erwartet. Es zeigt, dass die Glaubwürdigkeit der dauernden Neutralität Österreichs auch im westlichen Ausland angezweifelt wurde: Im Falle einer direkten Konfrontation hätte die Neutralität Österreich nicht schützen können. Trotz ernster Bedrohungen an seinen Grenzen (Ungarnkrise 1956, Prager Frühling 1968, Jugoslawienkrieg 1991) wurde Österreich nie direkt angegriffen, was zum Teil als Verdienst der Neutralität dargestellt wurde. Dies kann auch erklären, warum die Neutralität seit dem Ende des Kalten Krieges über ein solches innenpolitisches Prestige verfügt. Jedoch gibt es anscheinend eine Diskrepanz zwischen »Anspruch und Wirklichkeit«²⁰, genauer gesagt zwischen dem vermuteten Verdienst der Neutralität als Schutz- und Sicherheitsmittel und dem, was sie tatsächlich leisten konnte.

Neuere Interpretationen der Neutralität seit den 1990er-Jahren und der Vorwurf des Trittbrettfahrens

Änderung der Auffassung und der Praxis der Neutralität um 1990

Seit den 1990er-Jahren ist es zu einer spektakulären Änderung der Auffassung und der Praxis der österreichischen Neutralität gekommen. Von außen betrachtet gibt es infolgedessen eine zunehmende Verschwommenheit der Umrisse der Neutralität, die mit dem Vorwurf des Trittbrettfahrens zu verbinden ist.

1987 ist es zu einem Tabubruch in Österreich gekommen, und zwar durch die Studie der Juristen Waldemar Hummer und Michael Schweitzer zu den Beziehungen zwischen Österreich und der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG).²¹ In dieser Studie, die im Auftrag der Industriellenvereinigung entstand, wurde argumentiert, dass Neutralität und EWG-Mitgliedschaft kompatibel seien, was der bisher geltenden Neutralitätsdoktrin vollständig widersprach. Dieses Gutachten, dessen Schlussfolgerungen stark medial verbreitet und diskutiert wurden, spielte eine große Rolle in der Meinungsänderung bezüglich einer möglichen EWG-Mitgliedschaft Österreichs: Es wurde politisch vertretbar, sich dafür auszusprechen und an dieser Annäherung zu arbeiten.

So wurde im Juli 1989 der »Brief nach Brüssel« verschickt, der den Willen Österreichs äußerte, Mitglied der Europäischen Gemeinschaft (EG) zu werden. In diesem österreichischen Beitrittsantrag gab es eine Neutralitätsklausel, die jedoch von den Mitgliedstaaten der EG (bzw. der späteren EU) nicht akzeptiert wurde. Dies zeigt, dass man im Ausland von der Kompatibilität zwischen Neutralität und EG-Mitgliedschaft nicht besonders überzeugt war. Dies lässt sich umso mehr erklären, als sich Anfang der 1990er-Jahre das Vorhaben einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) entwickelte, deren Prinzip im Maastrichter Vertrag (1992) festgelegt wurde. Im Laufe der Beitrittsverhandlungen wurde auf eine explizite Neutralitätsklausel Österreichs verzichtet. Um die Kompatibilität der österreichischen EU-Mitgliedschaft mit der GASP zu sichern, wurde 1994 eine Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle verabschiedet: Laut Artikel 23f B-VG (heute 23j) »[wirkt] Österreich an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auf Grund des Titels V des Vertrages über die Europäische Union mit«²². Somit öffnete dieser Artikel den Weg für die differentielle Neutralität Österreichs, das heißt eine Art Zweigeschwindigkeitsneutralität, die öfters in den Medien mit folgendem Motto zusammengefasst wird: Österreich ist solidarisch innerhalb der EU, neutral außerhalb der EU.²³

Die österreichische Neutralität wurde zwar formal aufrechterhalten, aber durch das Prinzip der Solidarität mit den EU-Partnern hat sich der Anwendungsbereich der Neutralität geändert – ohne dass es der Bevölkerung ausführlich präsentiert worden wäre. Es gibt nämlich mehrere interpretative Phasen des Neutralitätskonzepts. Auf die Phase einer extensiven Interpretation, in der alles zu einer Sache der Neutralität wurde, folgte ab dem EU-Beitritt 1995 eine Phase, in der »die Neutralität auf ihre im Neutralitätsgesetz genannten Kernelemente reduziert« wurde. Diese Reduktion der österreichischen Neutralität auf deren harten bzw. militärischen Kern entspricht somit der von Franz Cede als »Avocado-Doktrin« bezeichneten Phase.²⁴

Seit dem Anfang der 1990er-Jahre haben auch der europäische Kontinent und das strategische Umfeld Österreichs tiefgreifende Veränderungen erfahren, man denke an den Zerfall der Sowjetunion und an das Ende des Kalten Krieges, welcher der Logik einer bipolaren Ordnung der Welt folgte. Dadurch hat Österreich seinen besonderen Platz zwischen dem Westen und dem Osten verloren. Von außen gesehen wirkt die Neutralität seitdem eher unzeitgemäß, wenn nicht obsolet. Nach dem Ende des Kalten Krieges gab es in Österreich so gut wie keine öffentliche Diskussion über die Neutralität und über die Rolle Österreichs in den Strukturen kollektiver Sicherheit. Expert:innen und politische Beobachter:innen haben aber diese radikale Änderung an der Neutralität und ihren gewissen Sinnesverlust bemerkt. Kurz (und etwas provozierend) ausgedrückt: »Die Neutralität ist tot – aber keiner will ihr den Totenschein ausstellen«²⁵.

Als Initiative, die Änderung des strategischen Umfelds zu berücksichtigen, kann man trotzdem den Optionenbericht erwähnen, der 1998 von der ÖVP entworfen wurde und darauf abzielte, die NATO-Option zu erwägen, was das Aufgeben der Neutralität zur Folge gehabt hätte. Er scheiterte vermutlich an zwei Hauptgründen: wegen der innenpolitischen Konstellation und nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass Umfragen zeigten, dass die österreichische Bevölkerung großen Wert auf die Neutralität legte, die zum Bestandteil der Identität geworden war. Laut einer Umfrage, die vom Landesverteidigungsministerium im Jahr 1999 durchgeführt wurde, bejahten 68 Prozent der befragten Österreicher:innen die Frage »ist Neutralität heute noch aktuell?«²⁶

Überdies kann die Teilnahme Österreichs an der NATO-Partnerschaft für den Frieden (eng.: Partnership for Peace, PfP) seit 1995 als eine »Absicherungsstrategie«²⁷ verstanden werden. Österreich wird zwar nicht durch den Artikel 5 des Nordatlantikvertrags geschützt, aber diese Partnerschaft ermöglicht den Aufbau einer Beziehung zur NATO. Österreich kann an gemeinsamen Übungen teilnehmen und von der Erfahrung von NATO-Staaten profitieren. Aufgrund der Entwicklung des geostrategischen Umfelds können neutrale Staaten eine größere Rolle spielen, da die Bekämpfung von hybriden Bedrohungen nicht nur durch militärische Mittel erfolgt. Der freiwillige Beitrag zu NATO-Missionen wird von den NATO-Staaten positiv wahrgenommen. Es entspricht nach wie vor Österreichs Rollenverständnis als aktiver Beiträger in der Friedenspolitik. Es ist nämlich das Paradox von kleinen neutralen Staaten wie Österreich: »Man kann sie als »militärstrategische Schnorrer« verstehen, die sich allerdings durchaus diplomatisch und humanitär dafür revanchieren«²⁸.

Der Vorwurf des Trittbrettfahrens

Seit den 1990er-Jahren hat die Europäische Union die Zusammenarbeit auf außen- und sicherheitspolitischer Ebene vertieft. Dadurch wächst auch das Risiko für die neutralen Staaten innerhalb der EU, als »sicherheitspolitische Trittbrettfahrer« zu gelten.²⁹ Es geht nicht nur darum, ob Österreich seine Neutralität aufrechterhalten möchte und sein Territorium verteidigen könnte, sondern auch darum, ob sich Österreich solidarisch mit seinen EU-Partnerstaaten verhalten würde. In einem Essay, der 2021 vom European Council on Foreign Relations (ECFR) veröffentlicht wurde, wird Österreich der Gruppe der »strategischen Schnorrer« zugeordnet – so wie Irland und Malta.³⁰

Die GASP, die einen Pfeiler des Maastrichter Vertrags (1992) bildete, ist durch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ergänzt worden, die im Lissaboner Vertrag definiert wird. Innerhalb der EU ist die Hauptschwierigkeit, mit der neutrale Länder konfrontiert sind oder sein könnten, die Teilnahme an der GSVP und die Aktivierung der Beistandspflicht durch einen anderen EU-Staat. Der Vertrag über die Europäische Union (EUV) enthält aber die sogenannte »Irische Klausel« (Art. 42 Abs. 7 EUV). Demnach darf »die Politik der Union [...] den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten« nicht berühren.

Die sogenannte »Irische Klausel« ist zwar eine praktische Lösung für Österreich, das nicht verpflichtet wird, militärischen Beistand zu leisten. Sie ist vergleichbar mit einem *opt-out* im sicherheitspolitischen Bereich. Gleichzeitig lässt die »Irische Klausel« den Zweifel der anderen EU-Mitgliedstaaten an der tatsächlichen Solidarität Österreichs wachsen. Sie hat nämlich eine fehlende Gegenseitigkeit zur Folge: Auf der einen Seite erhebt Österreich den Anspruch, »selbst darüber [zu] entscheiden, ob sowie auf welche Weise Unterstützung geleistet [Hervorhebung durch die Autorin]«³¹ wird – was allerdings in Spannung mit der Entscheidung des Europäischen Rates und dem Solidaritätsprinzip der EU steht. Auf der anderen Seite würden die Österreicher:innen erwarten, von den EU-Partnern verteidigt zu werden, falls Österreich angegriffen würde. Dadurch entsteht eine Art »zweideutige Allianz«³², die auf Asymmetrie beruht.

Von außen gesehen kann diese Unklarheit, *ob und wie* Österreich seinen EU-Partnern Beistand leisten würde, zu einem Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit Österreichs führen. Außerdem herrscht eine gewisse Skepsis, wenn nicht ein Miss- bzw. Unverständnis darüber, was die Neutralität ist – oder eben behauptet zu sein. Dies erklärt, warum es Österreich von den anderen EU-Mitgliedstaaten vorgeworfen werden kann, im sicherheitspolitischen Bereich ein »Trittbrettfahrer« zu sein. Diese Skepsis von außen wird innerhalb Österreichs eher nicht geteilt, da Umfragen zeigen, dass ungefähr zwei Drittel der Bevölkerung die Neutralität gutheißen.

Auf die Frage »Soll Österreich an der Neutralität wie bisher festhalten oder sich solidarisch an einem gemeinsamen Sicherheitssystem beteiligen?« sprachen sich im Mai 2022 nur 21 Prozent der Befragten für die solidarische Beteiligung an einem gemeinsamen Sicherheitssystem aus.³³ Diese Zahl bleibt seit mehreren Jahrzehnten stabil, auch wenn solche Umfragen manchmal nicht ohne Widerspruch bleiben. Zum Beispiel zeigte eine Umfrage, die 2011 in der Tageszeitung *Der Standard* veröffentlicht wurde, dass 70 Prozent der Befragten für die Festhaltung an der Neutralität waren, während gleichzeitig 53 Prozent der Befragten eine Zusammenarbeit des Bundesheeres mit anderen Armeen befürworteten. Die Schlussfolgerung, die daraus gezogen werden kann, lautet: »Wenn es um Fragen der Sicherheitspolitik geht, wollen sich die Österreicher gerne das jeweils Angenehmste herauspicken«³⁴ und genau diese Haltung kann von anderen EU-Mitgliedern kritisiert werden und bekräftigt den Eindruck, Österreich sei ein Trittbrettfahrer im Bereich der Sicherheitspolitik. Innerhalb der EU stößt die Neutralität eher auf Unverständnis: Laut Gerhard Jandl »beneiden« die Nachbarn Österreich nicht um sie, ganz im Gegenteil, »sie wirkt hier eher verdächtig. [...] Und sie schützt nicht wirksam vor Angriffen«³⁵.

Die Tatsache, dass sich neutrale Länder wie Österreich unsolidarisch verhalten könnten, da sie sich auf den Artikel 42 Absatz 7 und die sogenannte »Irische Klausel« be-

rufen könnten, lässt die Zweifel an deren Zuverlässigkeit im sicherheitspolitischen Bereich wachsen. Auf der diplomatischen Ebene bleibt es ein ziemlich heikles Thema für Österreichs EU-Partner: Wenn Diplomaten:innen zwar Bedenken über diese asymmetrische Solidarität »im Off« äußern, sind in der Öffentlichkeit kaum offizielle Aussagen zu finden, die es so klar formulieren würden. Es lässt sich hauptsächlich durch die Tatsache erklären, dass diese Frage noch theoretisch bleibt, solange sich kein Staat auf Art. 42 Abs. 7 beruft und solange sich die Europäische Union nicht zu einer tatsächlichen Verteidigungsunion entwickelt. Außerdem ist der Vorwurf des Trittbrettfahrens überwiegend in akademischen und militärischen Kreisen zu finden. Interessanterweise kommen die kritischsten Aussagen zur (Un-)Zuverlässigkeit im sicherheitspolitischen Bereich meistens aus dem eigenen Land. So bezeichnet Gustav Gressel in der bereits erwähnten Publikation des ECFR Österreich als einen »Trittbrettfahrer auf Lebenszeit«, der bisher nur »durch Glück« überlebt habe.³⁶ Eine solche Selbstkritik über das verzerrte Rollenverständnis eines neutralen EU-Staates ist auch in Irland zu finden.³⁷

Welche Rolle spielt heute noch die österreichische Neutralität? Notwendigkeit der Klärung ihrer Umrisse

Krisen in Europa können die Spannungen zwischen Solidarität und Neutralität ans Licht bringen. Der Fall der Beistandsverpflichtung hat sich schon 2015 nach den Terroranschlägen in Paris gestellt, als sich der französische Präsident François Hollande auf den Artikel 42 Absatz 7 EUV berief – anstatt sich auf die in Artikel 5 des NATO-Vertrags vorgesehene kollektive Verteidigung zu berufen, wie man es hätte erwarten können.³⁸ Österreich leistete Frankreich keinen direkten militärischen Beistand, aber entschied sich stattdessen dafür, Lufttransporte in Afrika im Rahmen von EU-Missionen zu verstärken. Wenn ein EU-Staat Ziel eines bewaffneten Angriffs wäre, oder wenn es in Zukunft zu einem Europa der Verteidigung oder sogar zur Entwicklung einer EU-Armee kommen würde, würde sich zweifellos die Frage nach der österreichischen Antwort darauf stellen, da sich die Spannung zwischen europäischer Solidarität und Neutralität verstärken würde. Hier muss aber betont werden, dass in anderen EU-Ländern (wie etwa in Frankreich) die österreichische Neutralität in der breiten Öffentlichkeit oft nicht bekannt ist. Im Falle des russischen Angriffs auf die Krim und deren Annexion 2014 hat sich Österreich zuerst auf seine Neutralität berufen, um sich nicht an den europäischen Sanktionen zu beteiligen. Dieses Argument wurde von außen als Vorwand und Zeichen eines unsolidarischen Verhaltens wahrgenommen, da die Alpenrepublik vom russischen Gas stark abhängig war und sie ihrem eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht schaden wollte.

Anlässlich des Beginns des Ukraine-Kriegs ist deutlich geworden, dass ein bewaffneter Konflikt auf dem europäischen Kontinent nicht auszuschließen ist. Allerdings wurde in Europa erneut über das Modell der Neutralität gesprochen, unter anderem als Russland im März 2022 die Möglichkeit einer Neutralität nach österreichischem oder schwedischem Vorbild als Verhandlungsgegenstand mit der Ukraine erwähnte.³⁹ Eine Neutralitätserklärung würde für die Ukraine bedeuten, dass sie auf den Eintritt in ein Militärbündnis verzichten würde: In den Augen Russlands wäre es also ein Mittel, die NATO-Osterweiterung endgültig zu stoppen. Diese Option der Neutralität stellt aber auch komplexe Fragen nach der Möglichkeit einer tatsächlichen Souveränität der Ukraine, der Un-

versehrtheit ihres Territoriums und der Unverletzlichkeit ihrer Grenzen, zumal Teile des ukrainischen Territoriums bereits völkerrechtswidrig annektiert worden sind.

Inzwischen haben Schweden und Finnland ihre Bündnisfreiheit endgültig aufgegeben und sich der NATO zugewandt. Der Ukraine-Krieg stellt viel akuter die Frage nach der Sicherheit und der Verteidigung in Europa, während es der Europäischen Union an einer strategischen Autonomie immer noch fehlt. Dies hat unter anderem zur Folge, dass die Frage nach den Beziehungen zwischen der EU und der NATO wieder in den Vordergrund tritt, was neutrale EU-Staaten in Bedrängnis bringen könnte. Jedoch wurde erstaunlicherweise das Luftraumverteidigungssystem Sky Shield, das hauptsächlich eine Initiative von NATO-Staaten ist, als kompatibel mit der österreichischen Neutralität bewertet, was teilweise auf Unverständnis stößt⁴⁰, da die österreichische Bundesregierung gleichzeitig darauf besteht, Österreich sei und bleibe neutral. Eine der Aufgaben der künftigen österreichischen Sicherheitsstrategie wird darin bestehen, klarzustellen, wie sie sich in die europäische Sicherheitsarchitektur einfügt und mit welchen konkreten Mitteln die Alpenrepublik verteidigt werden kann.

»Das nächste Kapitel ist eine vollwertige europäische Verteidigungsunion«, hat die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen in einer Rede vor der Europäischen Verteidigungsagentur im November 2023 erklärt.⁴¹ EU-Mitgliedstaaten, die daran nicht teilnehmen wollen bzw. können, gehen das Risiko ein, als »Hemmschuh«⁴² wahrgenommen zu werden. Gleichzeitig wird die EU ihrerseits von den USA beschuldigt, ein Trittbrettfahrer (*free rider*) in der NATO zu sein.⁴³ Das Ausmaß der Verteidigungsausgaben der europäischen NATO-Staaten (mit dem von der NATO fixierten Ziel von 2 Prozent des Bruttoinlandsprodukts), die Beziehungen zwischen der EU und der NATO, sowie die strategische Autonomie der Europäischen Union sind Fragen, die in nächster Zeit aufgrund der zweiten Präsidentschaft von Donald Trump noch viel akuter gestellt werden sollten. Da der Anteil des Bruttoinlandsprodukts, der in Österreich dem Verteidigungshaushalt gewidmet wird, trotz der in letzter Zeit angekündigten Haushaltsbemühungen in diesem Bereich sehr schwach bleibt, könnte sich die Kluft mit den europäischen NATO-Staaten noch vertiefen.

Fazit

Was bedeutet es heutzutage für einen Staat, neutral bzw. dauernd neutral zu sein? Dies ist eine Frage, die es zu klären gilt. Was Österreich angeht, ist die Neutralität innenpolitisch zu einer Identitätsfrage geworden, da sie zu einem Pfeiler der Zweiten Republik geworden ist. Von außen betrachtet stellt sich vor allem die Frage nach der Glaubwürdigkeit der Neutralität, die als ein sicherheitspolitisches Instrument verstanden wird und als solches eine Rolle im Bereich der Verteidigungspolitik spielen soll. Die mit Emotionalität verbundene Wahrnehmung der Neutralität, die fast an einen Mythos oder eine »säkulare Religion«⁴⁴ grenzt, wäre von der tatsächlichen Rolle der Neutralität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu trennen.

Diese Aufgabe wäre umso wichtiger, als es ein erhöhtes Risiko einer wachsenden Spannung zwischen Solidarität und Neutralität gibt. Eine Studie zur österreichischen Neutralität, die im September 2023 veröffentlicht wurde, zeigt nämlich, dass zwei Drit-

tel der befragten Expert:innen mit folgender Aussage einverstanden sind: »Mittel- bis langfristig wird eine fortschreitende Integration im Bereich der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zwischen österreichischer Neutralität und europäischer Solidarität führen«⁴⁵. In einer öffentlichen Diskussion über die Neutralität, die in Österreich sinnvoll wäre, ginge es weniger darum, sich *für* oder *gegen* die Neutralität auszusprechen, sondern vielmehr wäre es wichtig, in der breiten Öffentlichkeit zu klären, was die Neutralität tatsächlich ist, welche Rolle sie als sicherheitspolitisches Mittel spielen kann, was sie kann und was nicht. Ferner sollte geklärt werden, ob und wie es möglich ist, sie mit den Prinzipien kollektiver Sicherheit und Verteidigung zu vereinbaren.

Anmerkungen

- 1 Salzburger Nachrichten, »Nehammer: »Österreich war, ist und bleibt neutral,« 17. Mai 2022, <https://www.sn.at/politik/weltpolitik/nehammer-oesterreich-war-ist-und-bleibt-neutral-121461808>.
- 2 Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs, BGBl Nr. 211/1955, <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1955/211/A1/NOR12005213>.
- 3 Michael Gehler, »Kurzvertrag für Österreich? Die westliche Staatsvertrags-Diplomatie und die Stalin-Noten von 1952,« Vierteljahreshefte für Zeitgeschichte 42, Nr. 2 (1994): 243–278.
- 4 Franz Cede, »Staatsvertrag und Neutralität aus heutiger Sicht,« in Die Gunst des Augenblicks: Neuere Forschungen zu Staatsvertrag und Neutralität, hg. von Manfred Rauchensteiner und Robert Kriechbaumer (Wien: Böhlau Verlag, 2005), 525.
- 5 Michael Gehler, »To guarantee a country which was a military vacuum...: Die Westmächte und Österreichs territoriale Integrität 1955–1957,« in Zwischen den Blöcken: NATO, Warschauer Pakt und Österreich, hg. von Manfred Rauchensteiner (Wien: Böhlau Verlag, 2010), 125.
- 6 Siehe dazu Norbert Sinn, »Volksaufstand in Ungarn 1956: Der erste Einsatz des jungen Bundesheeres,« Österreichische Militärische Zeitschrift Nr. 4 (2005).
- 7 Michael Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts (Innsbruck: StudienVerlag, 2005), 161.
- 8 Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik, 163.
- 9 Manfred Rauchensteiner, Die Zwei: Die Große Koalition in Österreich 1945–1966 (Wien: Österreichischer Bundesverlag, 1987), 294–295.
- 10 Oliver Rathkolb, Die paradoxe Republik: Österreich 1945 bis 2015 (Wien: Zsolnay, 2015), 288.
- 11 Georg Bautzmann, »Kriegsführungspläne des Warschauer Paktes in der sogenannten Zeit des Kalten Krieges,« in Österreichs Neutralität und die Operationsplanungen des Warschauer Paktes, hg. von Erich Reiter und Walter Blasi (Wien: Landesverteidigungsakademie, Büro für Sicherheitspolitik, 1999), 11–14.

- 12 Julia Schreiner, Neutralität nach ›Schweizer Muster‹: Österreichische Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität, 1955–1989 (Baden-Baden: Nomos, 2018), 97.
- 13 Elisabeth Röhrlich, Kreiskys Außenpolitik: Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm (Göttingen/Wien: Vandenhoeck & Ruprecht/Vienna University Press, 2009), 275.
- 14 Bruno Kreisky, Die Zeit, in der wir leben: Betrachtungen zur internationalen Politik (Wien: Molden, 1978), 74.
- 15 Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs.
- 16 Siehe z. B. Emil Spannocchi, Verteidigung ohne Selbstzerstörung (Wien: Hanser, 1976).
- 17 Emil Spannocchi, »Die Verteidigung des Kleinstaates (II),« Österreichische Militärische Zeitschrift Nr. 6 (1970): 433.
- 18 Konrad Ginther, Neutralität und Neutralitätspolitik: Die österreichische Neutralität zwischen Schweizer Muster und sowjetischer Koexistenzdoktrin (Wien: Springer, 1975).
- 19 Sigmar Stadlmeier, Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität (Berlin: Duncker & Humblot, 1991), 223–228.
- 20 Franz Cede und Christian Prosl, Anspruch und Wirklichkeit: Österreichs Außenpolitik seit 1945 (Innsbruck: StudienVerlag, 2015).
- 21 Waldemar Hummer und Michael Schweitzer, Österreich und die EWG: Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG (Wien: Signum-Verlag, 1987).
- 22 Bundesverfassungsgesetz: Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle 1994 — B-VGN 1994, Bundesgesetzblatt, Nr. 1013/1994, 21. Dezember 1994, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1994_1013_0/1994_1013_0.pdf
- 23 Gerhard Jandl, »Die Neutralität als Allheilmittel gegen das Böse?« in WAS: Das Böse, hg. von Michael Steiner (Graz: Leykam, 2018), 255.
- 24 Cede, »Staatsvertrag und Neutralität aus heutiger Sicht,« 531.
- 25 Eric Frey, »Die ›Immerwährende auf Abruf‹: Die Neutralität ist tot – aber keiner will ihr den Totenschein ausstellen,« Der Standard, 29. Januar 1993, 19.
- 26 Erich Reiter, Hg., Die Meinungen der Österreicher zu Neutralität, Sicherheit und NATO in Diagrammen und Tabellen: Eine Information des Militärwissenschaftlichen Büros (Wien: Militärwissenschaftliches Büro des Bundesministeriums für Landesverteidigung, 1999), 9.
- 27 Stanley R. Sloan, »NATO's ›neutral‹ European partners: valuable contributors or free riders?« NATO Review, 23. April 2013, <https://www.nato.int/docu/review/articles/2013/04/23/natos-neutral-european-partners-valuable-contributors-or-free-riders/index.html>.
- 28 Pascal Lottaz, »EU-Neutrale als ›strategische Schnorrer‹?« Wiener Zeitung, 1. August 2021, <https://www.wienerzeitung.at/h/eu-neutrale-als-strategische-schnorrer>.
- 29 Paul Luif, Der Wandel der österreichischen Neutralität: Ist Österreich ein sicherheitspolitischer ›Trittbrettfahrer‹? (Laxenburg: Österreichisches Institut für internationale Politik, 1998).

- 30 Clara Sophie Cramer und Ulrike Franke, »The Incomplete European Defence Union,« in *Ambiguous Alliance: Neutrality, Opt-Outs, and European Defence*, hg. von Clara Sophie Cramer und Ulrike Franke (Brüssel: European Council on Foreign Relations, 2021), 41, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Ambiguous-alliance-Neutrality-opt-outs-and-European-defence.pdf>.
- 31 Österreichischer Nationalrat, »Staatsvertrag, Vorblatt und Erläuterungen: 417 der Beilagen, XXIII. Gesetzgebungsperiode,« 2008, 13, https://www.parlament.gv.at/dokument/XXIII/I/417/imfname_097745.pdf.
- 32 Clara Sophie Cramer und Ulrike Franke, Hsrg., *Ambiguous Alliance: Neutrality, Opt-Outs, and European Defence*, (Brüssel: European Council on Foreign Relations, 2021), <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Ambiguous-alliance-Neutrality-opt-outs-and-European-defence.pdf>.
- 33 Conrad Seidl, »Klare Mehrheit für Neutralität und höheres Heeresbudget,« *Der Standard*, 23. Oktober 2023, <https://www.derstandard.at/story/3000000191969/klare-mehrheit-fuer-neutralitaet-und-hoeheres-heeresbudget>.
- 34 *Der Standard*, »Mehrheit glaubt nicht an Fortbestand der Neutralität,« 20. Februar 2011, <https://www.derstandard.at/story/1297818475209/umfrage-mehrheit-glaubt-nicht-an-fortbestand-der-neutralitaet>.
- 35 Jandl, »Die Neutralität als Allheilmittel gegen das Böse?« 262.
- 36 Gustav Gressel, »Free-rider for life: Austria's inability to fulfil its defence commitments,« in *Ambiguous Alliance: Neutrality, Opt-Outs, and European Defence*, hg. von Clara Sophie Cramer und Ulrike Franke (Brüssel: European Council on Foreign Relations, 2021), 7–14, <https://ecfr.eu/wp-content/uploads/Ambiguous-alliance-Neutrality-opt-outs-and-European-defence.pdf>.
- 37 So bezeichnet etwa Eoin Drea Irland als »ultimativen Trittbrettfahrer der Verteidigung«. Eoin Drea, »Ireland's the Ultimate Defense Freeloader,« *Politico*, 28. Mai 2024, <https://www.politico.eu/article/ireland-defense-freeloader-ukraine-work-royal-air-force/>.
- 38 Helmut Tichy, Konrad Bühler, Philip Bittner und Ulrike Köhler, »Recent Austrian Practice in the Field of International Law: Report for 2016,« *Zeitschrift für öffentliches Recht* 72 (2017): 121–168.
- 39 Siehe z. B. Sandra Favier, »Neutralité de l'Ukraine: ce que recouvre ce statut réclamé par la Russie et étudié par les Ukrainiens,« *Le Monde*, 30. März 2022, https://www.lemonde.fr/international/article/2022/03/30/neutralite-de-l-ukraine-ce-que-recouvre-ce-statut-reclame-par-la-russie-et-etudie-par-les-ukrainiens_6119822_3210.html.
- 40 Daniel Bischof und Jürgen Streihammer, »Schützt der Sky Shield auch die Neutralität?« *Die Presse*, 4. Juli 2023, <https://www.diepresse.com/13438984/schuetzt-der-sky-shield-auch-oesterreichs-neutralitaet>.
- 41 Europäische Kommission, »Rede von Präsidentin von der Leyen auf der EDA-Jahrestagung 2023: Ausbau der europäischen Verteidigung,« 2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/de/speech_23_6207.
- 42 Pascal Lottaz, »EU-Neutrale als »strategische Schnorrer«?«
- 43 Siehe z. B. Jason Davidson, »No »free-riding« here: European defense spending defies US critics,« *New Atlanticist*, 13. März 2023, <https://www.atlanticcouncil.org>

/blogs/new-atlanticist/no-free-riding-here-european-defense-spending-defies-us-critics/.

- 44 Caroline De Gruyter, »Austrian Acrobatics in Europe,« Carnegie Europe, 5. November 2014, <https://carnegieendowment.org/research/2014/11/austrian-acrobatics-in-europe>.
- 45 Christoph Schwarz und Adam Urosevic, Österreichs Neutralität: Rolle und Optionen in einer sich verändernden Weltordnung (Wien: Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik, 2023), <https://www.aies.at/download/2023/AIES-Studie-Neutralitaet.pdf>.

Der Blick nach außen

Die Neutralität der Schweiz

Mutig, opportunistisch, oder hilflos?

Laurent Goetschel

Einleitung

Der militärische Angriff Russlands auf die Ukraine vom 24. Februar 2022 hat die Schweiz neutralitätspolitisch auf dem falschen Fuß erwischt. Während der ersten Tage nach dem Angriff reagierte die Regierung zunächst so, als wäre nichts Wesentliches geschehen, beziehungsweise als könnte man, abgesehen von einer politischen Verurteilung des Angriffs und der Verhinderung sogenannter Umgehungsgeschäfte über die neutrale Schweiz, zur Tagesordnung übergehen. Es brauchte ein Wochenende, damit der Bundesrat zur Einsicht gelangte, dass dies nicht genügen würde und beschloss, die von der Europäischen Union (EU) verhängten wirtschaftlichen Sanktionen zu übernehmen. Sowohl das ursprüngliche Lavieren wie auch der schließlich gefällte Entscheid führten zu heftiger innenpolitischer Kritik. Auch außenpolitisch geriet die Schweiz wegen ihrer restriktiven Handhabung der Wiederausfuhr von Rüstungsgütern bald unter Druck.

Was auf den ersten Blick als außerordentlicher Vorfall erscheinen mag, ist historisch gesehen jedoch weniger besonders. Größere Umwälzungen in der internationalen Politik und insbesondere Kriege führten in den 175 Jahren des Bestehens der Schweiz als neutraler Staat stets zu innenpolitischen Diskussionen über die Handhabung der Neutralität, bei denen verschiedene Interessen und politische Ausrichtungen aufeinander prallten. Und sie führten ebenso zu Kritik an der Neutralität und Druck von außen, denn das Abseitsstehen bei militärischen Konflikten anderer Staaten kann einen Staat als feige und teilnahmslos erscheinen lassen. In Kombination mit der Aufrechterhaltung möglichst guter politischer und wirtschaftlicher Beziehungen nach allen Seiten, droht es zudem als politischer Opportunismus gedeutet zu werden.

Der vorliegende Beitrag untersucht, wie die Schweiz in der jüngeren Vergangenheit und Gegenwart versucht hat, ihre Neutralität an wandelnde Bedingungen im Umfeld des Staates anzupassen. Er zeigt zunächst, wie sich in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg vor allem das System kollektiver Sicherheit der Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO) und die regionale Kooperation in Europa zu wichtigen Bezugspunkten für die Neutralitätsdebatte und die Neutralitätspolitik der Schweiz ent-

wickelt haben. Danach geht der Beitrag auf die Zeit nach dem 24. Februar 2022 ein, also nach dem Beginn des russischen Großangriffs auf die Ukraine. Er zeichnet nach, dass sich bis dato zwar keine strukturierte Debatte über die Neutralität entwickelt hat, aber sehr wohl drei Debattenstränge identifiziert werden können, die jeweils Bezüge zur Neutralität aufgewiesen haben, jedoch bis dato weitgehend im Sand verlaufen sind. Dabei handelt es sich um i) das Verhältnis der Schweiz zur Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) und die Möglichkeit einer Neuinterpretation der Neutralität in Richtung einer »kooperativen Neutralität«, ii) die Ausgestaltung des Kriegsmaterialgesetzes und schließlich iii) zivilgesellschaftliche Initiativen zur Weiterentwicklung der Neutralität und ihrer Verankerung in der Verfassung.

Immerwährende Neutralitätsdiskussionen

Die Schweiz gilt es neutrales Land *per excellence*. Seitdem die damaligen europäischen Großmächte im Wiener Kongress 1815 die Neutralität der Schweiz anerkannten, blieb diese ununterbrochen die Leitmaxime der Außen- und Sicherheitspolitik, die ihren eigentlichen Anfang mit dem Entstehen des modernen Bundesstaates im Jahre 1848 fand. Diese Maxime einer dauernden und bewaffneten Neutralität stand sinnbildlich für die berechenbare Stellung der Schweiz inmitten der durch Kriege geprägten europäischen Geschichte des 19. und 20. Jahrhunderts. Als außenpolitische Maxime und Eckpfeiler der staatlichen Identität steckt die Neutralität den Raum ab, in dem grundsätzliche außen- und sicherheitspolitische Fragen diskutiert werden (siehe hierzu auch den Beitrag von Kenneth McDonagh in diesem Band).

Zusammen mit der direkten Demokratie und dem Föderalismus ist die Neutralität zudem einen Eckpfeiler der politischen Identität des Landes. Dieser zentrale Stellenwert für das politische Gemeinwesen zeigt sich auch in jährlichen Befragungen der Bevölkerung¹, die ein anhaltend hohes Maß an Unterstützung für die Neutralität dokumentieren. Historisch gesehen gibt es auch Wechselwirkungen zwischen diesen Eckpfeilern: Der Föderalismus begünstigte zurzeit der großen europäischen Kriege das Entstehen der Neutralität, und letztere erlaubte es der direkten Demokratie, in den außenpolitischen Bereich vorzustoßen.

Obwohl die Neutralität völkerrechtliche Grundlagen besitzt (siehe hierzu den Beitrag von Stephan Wittich in diesem Band) bleibt sie ein politisches Konzept, das politischen Zielen dient, nämlich der Wahrung der außen- und sicherheitspolitischen Souveränität. Dementsprechend existiert auch die Unterscheidung zwischen Neutralitätsrecht als rechtlicher Rahmen und Neutralitätspolitik als politische Gestaltung und politische Umsetzung des Status als (permanent) neutraler Staat, die dafür sorgen soll, dass die Neutralität von anderen Staaten als glaubwürdig wahrgenommen und anerkannt wird. Dabei liegt es in der Natur der Sache, dass Änderungen im geopolitischen Umfeld eine Neuausrichtung der Neutralitätspolitik und eine entsprechende politische Auseinandersetzung über diese notwendig machen. Dementsprechend war auch die Neutralitätspolitik der Schweiz immer wieder innenpolitischen Aushandlungsprozessen unterworfen. Dies war sowohl im Ersten wie auch im Zweiten Weltkrieg der Fall, während den verschiedenen Phasen des Kalten Krieges wie auch nach dessen Beendigung. Sinnbildlich

dafür stehen auch verschiedene Schriftstücke, sei dies aus der Feder der Zivilgesellschaft oder der Verwaltung.²

Gegenstand dieser Diskussionen war stets eine Mischung aus innenpolitischen Anliegen und einer Justierung der Neutralitätspolitik angesichts eines sich verändernden geopolitischen Umfelds. Während in den beiden Weltkriegen unterschiedliche Parteinahmen zugunsten der kriegführenden Nachbarstaaten gekoppelt mit realpolitischen Sachzwängen im Zentrum der Aushandlungsprozesse zur Bestimmung der Neutralitätspolitik standen, entwickelten sich in den jeweiligen Nachkriegsphasen sowie im Kalten Krieg zwei weitere politische Räume, zu denen sich die Neutralität verhalten musste: 1) Die kollektive Sicherheit auf globaler Ebene in Form der Vereinten Nationen und 2) die regionale Kooperation in Europa, versinnbildlicht in erster Linie durch die Europäische Union (EU) und die NATO sowie in etwas weicherer Form durch die Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE). Diese beiden Räume bildeten auch den Rahmen der neusten Diskussionen zur Neutralität.

Sollte die kollektive Sicherheit jemals in ihrer Reinform existieren, würde sie die Neutralität in deren Ursprungsgedanken überflüssig machen, denn die Neutralität soll das Überleben eines Staates in einem konfliktreichen Umfeld sichern.³ Die kollektive Sicherheit strebt dasselbe Ziel an, jedoch im Verbund. Beide Konzeptionen schließen sich insofern aus, als es gegenüber der kollektiven Sicherheit keine Neutralität geben kann. Diese ist gegenüber Kriegen zwischen Staaten, nicht zwischen der Weltgemeinschaft und einem Staat konzipiert (siehe dazu auch den Beitrag von Jodok Troy in diesem Band). Entsprechend führten die Gründung des Völkerbundes nach dem Ersten und der Vereinten Nationen nach dem Zweiten Weltkrieg zu Grundsatzdebatten darüber, ob und unter welchen Umständen die Schweiz diesen Organisationen beitreten solle.

Dem Völkerbund trat die Schweiz als Gründungsmitglied bei und holte den Sitz der Organisation nach Genf. Zugleich nahm sie die sogenannte »differenzierte Neutralität« an, der zufolge sich die Schweiz an wirtschaftlichen Sanktionen der Organisation, jedoch nicht an militärischen Zwangsmaßnahmen beteiligen würde. Diesem Entscheid, der schließlich durch eine Volksabstimmung bestätigt wurde⁴, waren jedoch heftige Diskussionen vorangegangen.

Nach den Erfahrungen mit der gescheiterten kollektiven Sicherheit der Zwischenkriegszeit verhielt sich die Schweiz gegenüber den Vereinten Nationen zurückhaltend. Ein Beitritt stand bei der Gründung der Organisation nicht zur Debatte. Erst mit der Zeit lockerte sich das Verhältnis mit der Ansiedlung zahlreicher humanitärer und anderer technischer Unterorganisationen der VN in Genf. Im Jahre 1986 scheiterte der Beitritt an einer Volksabstimmung.⁵ Erst nach dem Ende des Kalten Krieges war die Schweiz so weit, dass sie in einem ersten Schritt den Grundsatzentscheid fällte, von den VN verhängte Sanktionen, sofern diese nicht militärischer Natur waren, grundsätzlich zu übernehmen. Im Jahre 2002 trat sie nach einer gewonnenen Volksabstimmung schließlich den VN bei und war in den Jahren 2023/24 sogar erstmals nichtständiges Mitglied des Sicherheitsrates.⁶ Vorangegangen waren umfassende Diskussionen und Abklärungen über die Vereinbarkeit der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat mit der Neutralität.⁷

In Bezug auf die europäische Integration war die Sachlage zugleich einfacher und komplizierter. Einfacher deswegen, weil die EU bis heute keine zwingend militärische Beistandspflicht ihrer Mitglieder beinhaltet. Daher wäre eine Mitwirkung der Schweiz

aus neutralitätsrechtlicher Sicht möglich, wie der Bundesrat bereits 1993 in seinem Neutralitätsbericht festhielt.⁸ Hingegen stellte die europäische Integration aufgrund ihrer weitgehenden außenwirtschaftlichen Kooperation inklusive der Möglichkeit, Handelsanktionen zu verhängen, Herausforderungen an die Neutralitätspolitik der Schweiz. Dies umso mehr, als mehrfach eine weitgehende Übereinstimmung grundlegender Werte in der europäischen Außenpolitik mit der Außenpolitik der Schweiz festgestellt wurde.

Der Neutralitätsbericht des Bundesrats hielt zudem fest, dass die Neutralität die Schweiz nicht daran hindern dürfe, die zu ihrer Verteidigung nötigen Vorkehrungen zur Abwehr neuer Bedrohungen zu treffen, gegen die man sich nur mit internationaler Zusammenarbeit schützen könne. Dies sollte allerdings so geschehen, dass der Neutrale dabei keine Verpflichtungen eingehen würde, die ihn dem Risiko aussetzen, in einen Konflikt hineingezogen zu werden.⁹ Vor diesem Hintergrund stand ein Beitritt zur NATO bis heute nie ernsthaft zur Diskussion.¹⁰ Jedoch engagierte sich die Schweiz von Anbeginn weg in der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) und ihrer Nachfolgeorganisation der OSZE.¹¹

Der Neutralitätsbericht von 1993 trug insgesamt wesentlich dazu bei, die Schweizer Neutralität im Kontext der damals neuen globalen Realität zu definieren und eine Grundlage für die zukünftige Außenpolitik zu schaffen. Er verdeutlichte, dass Neutralität dynamisch und anpassungsfähig sein muss, um den Herausforderungen einer sich wandelnden Welt gerecht zu werden. Und er stellte einen Ausgangs- und Bezugspunkt für eine schrittweise Weiterentwicklung der Neutralitätspolitik dar. Die Beziehungen zu den VN wurden vertieft, ebenso das bilaterale Verhältnis zur EU, die technische Zusammenarbeit mit der NATO und das Engagement im Rahmen der OSZE. Im Jahre 2014, dem wohl krisenreichsten Jahre der Organisation seit ihrer Entstehung, hatte die Schweiz sogar die Präsidentschaft inne und setzte sich sowohl bei den Mediationsbemühungen wie auch bei den vertrauensbildenden Maßnahmen stark ein.¹²

Parallel dazu baute die Schweiz ihre Bemühungen im Bereich der internationalen Zusammenarbeit und insbesondere der internationalen Friedensförderung kontinuierlich aus.¹³ Grundprinzip blieb das Festhalten an der Neutralität. Dies verhinderte zwar den Beitritt zu einer Organisation kollektiver Verteidigung, erlaubt es der Schweiz aber, jenseits dieser »roten Linie« ihr multilaterales Engagement stetig zu verstärken. Jenseits des bereits erwähnten Engagements im Rahmen der VN gehörten dazu seit 1994 die Mitwirkung an der Partnerschaft für den Frieden (PfP) der NATO sowie auch die fallweise Übernahme von EU-Wirtschaftssanktionen, die nicht über einen Beschluss des Sicherheitsrates der VN abgedeckt waren, wie etwa gegen Serbien-Montenegro im Umfeld der Jugoslawienkriege der 1990er Jahre.¹⁴ Parallel dazu reduzierte sich die sicherheitspolitische Funktion der Neutralität zunehmend, relevant blieben die (undefinierte) Identitätsfunktion und die *branding*-Funktion für die Friedensförderung und die Guten Dienste.¹⁵

Folgen des russischen Angriffs auf die Ukraine

Der Angriff Russlands auf die Ukraine brachte dieses schrittweise gewachsene Gefüge der Schweiz im Umgang mit der Neutralität ins Wanken. Schuld daran war nicht das Auf-

kommen grundsätzlich neuer Parameter, jedoch die Zuspitzung latenter Spannungsfelder im Verhältnis der Schweiz und ihrer Neutralität gegenüber dem globalen und europäischen Umfeld. In der Schweiz kam es als Folge davon zum Aufeinanderprallen verschiedener Ansichten zur Handhabung der Neutralität, denen unterschiedliche Beweggründe zugrunde lagen.

Ein Spannungsfeld ergibt sich aus der Koexistenz von Neutralität und dem System kollektiver Sicherheit im Rahmen der Vereinten Nationen. Die Veto-Möglichkeit der fünf permanenten Mitglieder des Sicherheitsrates kann dazu führen, dass diese Gremium an seinem Handel gehindert wird und Verletzungen des Friedens nicht entgegen treten kann. Wenn die Aggression, wie im Fall des russischen Krieges gegen die Ukraine, durch ein Mitglied des Sicherheitsrates selbst verübt wurde, ist dieser Zustand umso problematischer und anstößiger. Das Entsetzen darüber war in gewissen bürgerlichen Kreisen der Schweizer Politik groß. Dabei schien vergessen worden zu sein, dass dieser Zustand bereits die 35 Jahre des Kalten Krieges geprägt hatte. Der einzige Unterschied war, dass die Schweiz damals noch nicht Mitglied der VN war. Die Erwartung, dass dieser Zustand erneut aufkommen könnte, war mit ein Grund, wieso die Schweiz an ihrer Neutralität festhielt, nämlich gerade für den Fall, dass Handlungen im Sinne der kollektiven Sicherheit blockiert wurden.

Ein weiteres Spannungsfeld ergab sich aus den Reaktionen der EU auf den Angriff Russlands. Diese beschloss den Aggressionskrieg nicht nur inhaltlich klar zur verurteilen, sondern umfassende Wirtschaftssanktionen gegen Russland zu verhängen. Nach einer kurzen Bedenkzeit entschied der Bundesrat, die Sanktionen der EU weitgehend zu übernehmen und hat dies für die erfolgten späteren Erweiterungen der Sanktionen auch immer wieder getan.¹⁶ Mit diesem Verhalten wich der Bundesrat von seiner Haltung im Jahr 2014 ab, als er nach den russischen Angriffen auf der Krim und im Osten der Ukraine lediglich Umgehungsgeschäfte über die Schweiz verhinderte, jedoch keine Wirtschaftssanktionen gegenüber Russland verhängte. Im militärischen Bereich wurden hingegen keine Zugeständnisse gemacht: Der Bundesrat erteilte jeglicher direkten oder indirekten militärischen Unterstützung der Ukraine eine Abfuhr. Insbesondere wurden auch keine Wiederausfuhren von Schweizer Kriegsmaterial, das an europäische Staaten in den vorangehenden Jahren geliefert worden war, erlaubt.¹⁷ Diese Haltung stieß im Ausland nicht nur auf Zustimmung.

Diese Spannungsfelder und Entwicklungen lösten in der Schweiz drei parallel verlaufende Diskussionen aus, die bisher jedoch alle mehr oder weniger im Sand verlaufen sind. Die erste Diskussion betraf offizielle Bestrebungen, einerseits die militärische Zusammenarbeit mit der NATO zu verstärken und andererseits das Neutralitätsverständnis zu überarbeiten. Das Parlament setzte sich aufgrund verschiedener Vorstöße mehrfach mit dem Verhältnis der Schweiz zur NATO auseinander. Im Kern ging es um die Frage, ob der Schweizer Armee gestattet werden sollte, sich an Übungen der NATO, die den Bündnisfall (sogenannter Art. 5 des Nordatlantikvertrags) zum Gegenstand hatten, zu beteiligen. Im Frühjahr 2023 forderte der Ständerat vom Bundesrat die Erstellung eines Berichts, der die Möglichkeiten aufzeigen sollte, wie die Schweiz ihre Verteidigungskooperation mit der NATO vertiefen könnte, ohne die Neutralität zu verletzen.¹⁸ Der Bundesrat wurde beauftragt, die potenziellen Mehrwerte und Erwartungen einer solchen Zusammenarbeit zu prüfen. Im Sommer 2024 beschloss der Nationalrat, der Armee die

Teilnahme an solchen Übungen zu verbieten, da dies mit der Wahrung der Schweizer Neutralität unvereinbar wäre.¹⁹ Im Herbst desselben Jahres lehnte der Ständerat dieselbe Entscheid jedoch ab, und sprach sich dafür aus, dass die Schweizer Armee weiterhin an NATO-Übungen teilnehmen kann, um die Interoperabilität der Schweizer Armee mit den Armeen der NATO-Staaten und damit die Verteidigungsfähigkeit der Schweiz zu stärken. Es wurde betont, dass die Teilnahme im Einklang mit der Neutralitätspflicht der Schweiz stehe.²⁰

Eine grundsätzliche Revision des Neutralitätsverständnisses war vom Außenministerium bereits im März 2022 in Angriff genommen worden. Bundesrat Ignazio Cassis versuchte, mit dem Begriff der »kooperativen Neutralität« die Neutralitätspolitik stärker am außen- und sicherheitspolitischen Verhalten derjenigen Staaten zu orientieren, welche die grundsätzlichen Ziele und Werte der Schweiz teilen. Die fehlende Absprache des Außenministers mit seinen Kolleginnen und Kollegen im Bundesrat führten jedoch zu einem jähen Ende dieses Vorhabens, das im Bundesrat keine Mehrheit fand.²¹ Als Ersatz veröffentlichte die Regierung einige Monate später eine etwas substanzieller gehaltene Antwort auf einen entsprechenden parlamentarischen Vorstoß, in welcher sie schrieb, dass die Schweiz im Grundsatz an der im Bericht aus dem Jahre 1993 definierten Praxis festhalten wolle. Sie betonte, Neutralität bedeute nicht Gleichgültigkeit gegenüber fundamentalen Völkerrechtsverletzungen, und sie sei auch kompatibel mit der Übernahme von EU-Sanktionen.²² Der Bericht erwähnte die »kooperative Neutralität« mit keinem Wort.

Eine zweite und medial am präsenteste Diskussion betraf eine Revision des Gesetzes über den Export von Kriegsmaterial. Das entsprechende Bundesgesetz (Kriegsmaterialgesetz; KMG²³) wurde bereits mehrfach revidiert und versuchte stets, einen Ausgleich zwischen den Exportbedürfnissen der Rüstungsindustrie und den außenpolitischen Zielen in den Bereichen der humanitären Politik, der Menschenrechte und der Friedensförderung abzubilden. Aber der Widerspruch zwischen friedensfördernden und wirtschaftlichen Zielen blieb präsent.²⁴ Erst im Jahr 2021 hatte das Parlament strengere Bestimmungen für den Export von Kriegsmaterial verabschiedet. Diese Änderungen untersagten Waffenlieferungen in Länder, die systematisch und schwerwiegend Menschenrechte verletzen, ohne Ausnahmemöglichkeiten für den Bundesrat. Diese Verschärfung erfolgte als indirekter Gegenvorschlag zur *Korrektur-Initiative*²⁵, einer eidgenössischen Volksinitiative, die im Juni 2019 vom Bündnis *Allianz gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer* eingereicht worden war und in Folge der Verschärfung des KMG schließlich zurückgezogen wurde²⁶.

In den vergangenen drei Jahren hat das Schweizer Parlament intensiv über die Regelungen zum Wiederexport von Waffen diskutiert. Die zentrale Frage war, ob Drittländer, die Schweizer Waffen erworben haben, diese ohne Zustimmung der Schweiz an kriegführende Staaten wie die Ukraine weitergeben dürfen. Die Diskussionen wurden durch Anfragen mehrerer Staaten ausgelöst, die Schweizer Waffen an die Ukraine weitergeben wollten. Gemäß geltendem schweizerischen Recht müssen Staaten beim Kauf von Schweizer Rüstungsgütern eine Erklärung abgeben, diese nur mit Einwilligung der Schweiz weiterzugeben. Die Weitergabe an kriegführende Staaten ist dabei nicht bewilligungsfähig. Der Bundesrat lehnte dementsprechend Gesuche ab, Waffen aus Schwei-

zer Produktion an die Ukraine weitergeben zu dürfen, was international teils auf Unverständnis stieß.

Bisher zeichneten sich keine Mehrheiten ab, die für eine konsequente Lockerung der Bedingungen für eine indirekte Weitergabe von Waffen an kriegführende Länder eingetreten wäre. Im Frühjahr 2023 führte das Parlament Diskussionen zu einer ganzen Reihe von Vorschlägen.²⁷ Unter anderem lehnte der Ständerat einen Vorschlag ab, der vorsah, auf die sogenannte Nichtwiederausfuhr-Erklärung zu verzichten, wenn Rüstungsgüter an Staaten geliefert werden, die Schweizer Werten verpflichtet sind und über ein vergleichbares Exportkontrollregime verfügen. Ein anderer, ebenfalls nicht mehrheitsfähiger Vorschlag zielte darauf ab, die Nichtwiederausfuhr-Erklärungen für bestimmte Länder auf fünf Jahre zu befristen.²⁸ Schließlich rang sich das Parlament im Herbst 2023 dazu durch, die Regierung zu beauftragen, eine Revision des KMG aufzugleisen, die dem Bundesrat in außerordentlichen Situationen die Möglichkeit gibt, von den üblichen Bewilligungskriterien abzuweichen.²⁹ Gegner befürchteten, dass dadurch Waffenexporte in Länder mit fragwürdigen Menschenrechtspraktiken wieder ermöglicht werden könnten. Sowohl der Inhalt wie auch der Fahrplan dieser Debatten zeigten, dass es nicht primär um die Ukraine ging, sondern um die Fortsetzung der innenpolitischen Diskussion um konkurrierende außenpolitische Ziele, nämlich der Ermöglichung von Rüstungsexporten bei gleichzeitiger Einhaltung von Vorgaben im Bereich der Menschenrechte und der Friedensförderung.

Eine dritte Debatte entwickelte sich innerhalb der Zivilgesellschaft. Das Entsetzen über den russischen Angriff und die Handlungsunfähigkeit des Sicherheitsrates der VN brachte eine Gruppe ehemaliger Professoren, Diplomaten und anderer Funktionsträger dazu, ein Manifest zu verfassen³⁰, das aus ihrer Sicht zentrale Reformen für die Neutralität auflistet. Dazu gehört die Kernforderung, dass die Schweiz für den Fall einer Blockierung des Sicherheitsrates, nicht ihre Neutralität anwenden, sondern quasi eigenmächtig den Aggressor bestimmen und entsprechende Sanktionen verhängen sollte, dies gestützt auf das geltende Embargogesetz. Dazu sei die Schweiz, laut den Initiatoren des Manifests, als Mitglied der VN verpflichtet. Auch solle die Regelung der Kriegsmaterialexporte künftig unbelastet von den Neutralitätsverpflichtungen erfolgen. Auffallend ist, dass sämtliche Initiatoren des Manifests eine Biographie aufweisen, mit der sie den Kalten Krieg in verantwortungsvollen Positionen erlebt und die damalige Politik der Schweiz mehr oder weniger direkt mitgestaltet und verantwortet haben. Umso interessanter ist die plötzliche Abkehr von einer Politik, welche die Schweiz während mehreren Jahrzehnten verfolgte, ohne dass eine der unterzeichnenden Personen zuvor jemals öffentlich mit einer entsprechenden Äußerung kritisch aufgefallen wäre.

Am anderen Ende des politischen Spektrums lancierten im Frühjahr 2022, also in etwa zur gleichen Zeit als sich der Bundesrat in einer Revision des Neutralitätsverständnisses übte, der neue Verein *pro Schweiz* und die Schweizer Volkspartei (SVP) die Volksinitiative zur *Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)*.³¹ Diese will die Neutralität in ihrer immerwährenden und bewaffneten Form in der Verfassung festschreiben. Neben der offensichtlichen Forderung, dass die Schweiz keinem Militär- und Verteidigungsbündnis beitreten darf, will das Begehren auch festhalten, dass sich die Schweiz an keinen nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen gegen kriegführende Staaten beteiligt. Vorbehalten bleiben Verpflichtungen gegenüber den VN sowie Maßnah-

men zur Verhinderung der Umgehung von nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen anderer Staaten. Dies würde etwa verhindern, dass sich die Schweiz an Wirtschaftssanktionen der EU beteiligen könnte. Auch hält der Initiativtext fest, dass die Schweiz ihre Neutralität zur Verhinderung und Lösung von Konflikten nutzen und als Vermittlerin zur Verfügung stehen soll.³²

Der Bundesrat empfahl die Initiative ohne Gegenvorschlag zur Ablehnung. Er war der Meinung, dass die Verankerung eines starren Neutralitätsverständnisses in der Verfassung nicht im Interesse der Schweiz sei und den außenpolitischen Handlungsspielraum einschränken würde. Zugleich betonte die Regierung, dass sie vom Wert der Neutralität für die Schweiz überzeugt sei. Gerade im heutigen internationalen Umfeld brauche es eine flexible Handhabe der Neutralität im Rahmen der geltenden völkerrechtlichen Vorgaben. Die Verankerung eines spezifischen Neutralitätsverständnisses sei für die Wahrung der Landesinteressen schädlich. Der Bundesrat war insbesondere der Ansicht, dass ein Mittragen von international breit abgestützten Sanktionen im Interesse der Schweiz sei. Diese diene der Aufrechterhaltung einer friedlichen und gerechten internationalen Ordnung. Auch die Zusammenarbeit mit Militär- und Verteidigungsbündnissen liege nach Ansicht des Bundesrats im Interesse der Schweiz. Der Beitritt zu einem solchen Bündnis sei bereits heute nach internationalem Neutralitätsrecht ausgeschlossen.³³

Würdigung der Debatten und Ausblick

In der Schweiz gibt es gegenwärtig keine strukturierte Neutralitätsdiskussion. Jedoch hat der Angriff Russlands auf die Ukraine mehrere Debatten ausgelöst, die alle einen Bezug zur Neutralität aufweisen. Während auf Ebene von Regierung und Verwaltung Bestrebungen laufen, die Kooperation mit den entsprechenden europäischen und transatlantischen Organisationen EU und NATO zu vertiefen, sind parallel dazu auf gesellschaftlicher und politischer Ebene drei Bewegungen zu verzeichnen. Davon verfolgen mit der Neutralitätsinitiative und der Gruppe um das Manifest zwei explizit neutralitätspolitische Ziele. Die Initianten der parlamentarischen Diskussion zur Revision des KMG nutzen dagegen die Gunst der Stunde, um dank der Infragestellung der bisherigen Neutralitätspolitik eine erneute Revision des einschlägigen Gesetzes in ihrem Sinne herbeizuführen. Im Hintergrund sind die Meinungsumfragen im Kopf zu behalten, die zeigen, dass im Jahre 2025 zwar 53 % der Schweizer Bevölkerung eine Annäherung an die NATO befürworten, jedoch zugleich 87 % an der Neutralität festhalten wollen.³⁴

Die Komplexität dieser Konstellation wurde von ausländischen Beobachtern nur partiell wahrgenommen. Es dominierte die Aufregung um das Wiederausfuhrverbot von Schweizer Waffen, wie wenn diese Frage den Kriegsverlauf in der Ukraine maßgeblich beeinflusst hätte, und unter Vernachlässigung der tatsächlichen innenpolitischen Interessen, welche diese Debatte prägten. Hingegen instrumentalisierten innenpolitische Akteure die Kritik aus dem Ausland, um ihre eigene Position zu untermauern. Politische Debatten haben es aber natürlich an sich, dass solche Querbezüge, auch widersprüchlicher Art, hergestellt werden, wenn diese der Stärkung der eigenen Position dienen.

Etwas ungelenken kommen die Forderungen der Gruppe des *Manifests für eine Neutralität für das 21. Jahrhundert* daher.³⁵ Ihr Anliegen, die Neutralität stärker an die Charta der VN heranzuführen und bei Angriffskriegen gegen Demokratien nicht mehr neutral zu sein, würde die Neutralität ihres Kerns berauben. Denn die aktuelle »Rest-Neutralität« der Schweiz ist ja gerade für den Fall gedacht, dass die kollektive Sicherheit als Folge der Blockierung des Sicherheitsrates der VN nicht funktioniert. Es wäre ehrlicher und womöglich politisch sogar erfolgsträchtiger gewesen, wenn die Initianten die vollständige Abkehr von der Neutralität gefordert hätten. Am anderen Ende des politischen Spektrums agieren primär politisch konservative Kreise, welche die von der Schweiz beschlossene Übernahme der Wirtschaftssanktionen der EU kritisieren. Sie huldigen einem sehr traditionellen, auch der Maximierung des wirtschaftlichen Nutzens verpflichteten Neutralitätsverständnis.

Man kann sich fragen, inwiefern diese Gemengelage einem konstruktiven Umgang mit den außen- und sicherheitspolitischen Herausforderungen gerecht wird, denen sich die Schweiz gegenübersteht. Dazu gehören, stets in neutralitätspolitischer Perspektive, neben dem Krieg in der Ukraine auch andere politische Kontexte regionaler oder globaler Natur, seien dies nun der Nahe Osten, Globale Entwicklungsziele oder die für das Jahr 2026 angesetzte dritte OSZE-Präsidentschaft der Schweiz. Offenbar waren zuvor Kandidaturen anderer westeuropäischer Staaten am Veto Russlands gescheitert. Aber auch die Tatsache, dass die Schweiz bis anhin am Prinzip festhielt, auch in schwierigen Konfliktkontexten möglichst mit allen Akteuren Beziehungen aufrecht zu erhalten, weist einen Bezug zur Neutralitätspolitik auf.

Die Sicherheitspolitik ist schon seit längerem kein Argument mehr, weder für noch gegen die Neutralität. Dank ihrer geopolitischen Lage kann sich die Schweiz eine Sonderrolle leisten, solange sie nicht als unsolidarisch und opportunistisch angesehen wird. Die Schweiz muss bereit sein, genügend Ressourcen für ihre eigene Wehrfähigkeit einzusetzen, unabhängig davon, ob sie dies als Teil eines Militärbündnisses oder außerhalb eines solchen tut. Auch muss sich die Schweiz die Frage stellen, wie gewichtig sie die Neutralität für das *branding* ihrer Außenpolitik und insbesondere ihren Einsatz im Bereich der internationalen Friedensförderung erachtet. Je stärker die Wahrnehmung ist, dass das internationale Umfeld zunehmenden unberechenbarer ist, desto sinnstiftender erscheint die Neutralität, die dem Krieg, unabhängig von den Parteien und vom Gegenstand, entsagt. Dies heißt aber nicht, dass der neutrale Staat keine außenpolitischen Werte oder sonstigen Präferenzen äußern sollte. Er kann dies vielleicht sogar umso entschiedener tun, als er sich damit nicht dem Risiko der militärischen Parteinahme aussetzt. Solche Überlegungen fließen jedoch allenfalls am Rande in die aktuellen Neutralitätsdiskussionen mit ein.

Auch die Expertise zum Verständnis der Neutralität, ihre völkerrechtliche Verankerung und ihre geopolitische Bedeutung spielt keine maßgebliche Rolle in der Debatte über die Neutralität. Zahlreiche politische Meinungen beherrschen das Feld und werden am Schluss wohl den Ausschlag dafür geben, wie die Neutralität interpretiert und umgesetzt wird. Dem Sachwissen, das in der Akademie und in der Verwaltung verbreitet ist, verbleibt eine Orientierungs- und gegebenenfalls auch eine Beratungsrolle. Letzten Endes vermag die Wissenschaft wohl nicht viel mehr, aber auch nicht weniger als die Rolle eines ehrlichen Maklers zu erfüllen.³⁶ Der Einfluss der Wissenschaft ist darauf begrenzt,

Handlungsmöglichkeiten aufzeigen, welche die Politik aufgreifen kann.³⁷ Die Grenzen der Beratungsfähigkeit der Politik zeigt jedoch eine Untersuchung zum Verhältnis zwischen Wissenschaft und Politik in der Schweiz, die im Gefolge der Erfahrungen des Umgangs mit der COVID-19-Pandemie erstellt worden war. Zugleich schlägt diese Studie aber auch als konkrete Maßnahmen zur Verbesserung dieses Verhältnisses vor, beide Seiten für einander sensibilisieren sowie Prinzipien und Abläufe jenseits spezifischer Krisensituationen aufzustellen.³⁸

Die Grundsatzfrage ist, wie viel Flexibilität sich die Schweiz in ihrer künftigen Handhabung der Neutralität geben möchte. Die Neutralitätsinitiative der SVP geht in die eine Richtung. Der gescheiterte Neutralitätsbericht des Bundesrats zeigte in die andere Richtung.³⁹ Damit hat die Diskussion über die künftige Ausrichtung der Schweizer Neutralitätspolitik bereits begonnen. Deren Ausgang wird auch Folgen für das Verhältnis zur EU haben, zumal eine Annahme der SVP-Initiative es der Schweiz in Zukunft verunmöglichen würde, von der EU verhängte Sanktionen zu übernehmen, falls diese sich nicht auf eine Resolution des Sicherheitsrates der VN stützen.

In der Vergangenheit hat die Schweiz die Neutralität womöglich zu oft als Vorwand verwendet, um sich aus ihrer internationalen Verantwortung zu stehlen und entweder nicht Partei beziehen zu müssen oder aus einer gegebenen Situation den für sich größtmöglichen Nutzen zu ziehen. Die Neutralität kann aber auch ganz anderes gedeutet werden, nämlich als Verpflichtung dazu, zu kriegerischen Konflikten und vor allem auch hinsichtlich deren Vermeidung besonders klar Position beziehen zu müssen. Der Diskussionsraum, in welchem die künftige Ausrichtung der Schweizer Neutralitätspolitik bestimmt wird, ist entsprechend groß.

Es braucht Mut, um in der aktuellen internationalen politischen Konstellation an der Neutralität festzuhalten. Für Opportunismus hat es sehr wenig Raum. Hilflös mag der Umgang der Schweiz mit der Neutralität erscheinen, wenn man die Debatten im Parlament und in der Öffentlichkeit oberflächlich betrachtet. Faktisch gesehen geht es aber um die Neubestimmung der Neutralitätspolitik in einem sich wandelnden außenpolitischen Umfeld. Es zeugt vom demokratischen Verständnis der Außenpolitik, wenn dabei unterschiedlichste Meinungen geäußert werden. Wichtig ist, dass als Ergebnis eine einigermaßen gefestigte Konzeption resultiert, die über eine genügend breite innenpolitische Abstützung verfügt und der Regierung ausreichend Handlungsspielraum zur Gestaltung der Außenpolitik bietet.

Anmerkungen

- 1 Tibor Szvircsev Tresch et al., Hg., Sicherheit 2025. Aussen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitische Meinungsbildung im Trend (Zürich: ETH Zürich, 2025), <https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/sicherheit-2025.pdf>.
- 2 Carl Spitteler, »Unser Schweizer Standpunkt. Rede, gehalten vor der Neuen Helvetischen Gesellschaft, Gruppe Zürich, am 14. Dezember 1914,« in Carl Spitteler. Dichter, Denker, Redner, hg. von Stefanie Leuenberger, Philipp Theisohn und Peter von Matt (München: Nagel & Kimche Verlag, 2019), 441–458; Bundesrat, »Bericht über

- die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren. Anhang: Bericht zur Neutralität (1993),« https://www.fedlex.admin.ch/eli/fga/1994/1_153_/de.
- 3 Laurent Goetschel, »Neutrality, a Really Dead Concept?« *Cooperation and Conflict* 34, Nr. 2 (1999): 115–139, <https://doi.org/10.1177/00108369921961807>.
- 4 Dietrich Schindler, *Die schweizerische Neutralität 1920–1938* (Berlin: W. de Gruyter & Company, 1938).
- 5 Carlo Moos, Ja zum Völkerbund – Nein zur UNO. Die Volksabstimmungen von 1920 und 1986 in der Schweiz, *Schweizer Beiträge zur internationalen Geschichte – Contributions suisses à l'histoire internationale*, Bd. 4 (Chur: Chronos, 2001).
- 6 Siehe hierzu Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten, »Mandat der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat: Schlussbericht über das Mandat der Schweiz im UNO-Sicherheitsrat (2023–2024),« 14. März 2025, [https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/92393.pdf](https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/92393.pdf).
- 7 Bundesrat, »Schweizer Sitz im UNO-Sicherheitsrat. Einbezug des Parlaments. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 19.3967, Aussenpolitische Kommission SR,« 19. August 2019 (2020).
- 8 Bundesrat, »Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren,« 173.
- 9 Bundesrat, »Bericht über die Aussenpolitik der Schweiz in den 90er Jahren,« 208.
- 10 Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport, »Bericht der Studienkommission Sicherheitspolitik (2024),« [https://www.newsd.admin.ch/newsd/message/attachments/89334.pdf](https://www.news.admin.ch/newsd/message/attachments/89334.pdf).
- 11 Hansjörg Renk, *Der Weg der Schweiz nach Helsinki: Der Beitrag der schweizerischen Diplomatie zum Zustandekommen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), 1972–1975* (Bern: P. Haupt, 1996).
- 12 Christian Nünlist, »Testfall Ukraine-Krise: Das Konfliktmanagement der OSZE unter Schweizer Vorsitz,« *Bulletin 2014 zur schweizerischen Sicherheitspolitik*, 35–62, <https://www.research-collection.ethz.ch/bitstream/handle/20.500.11850/92091/2/2014.pdf>.
- 13 Markus Heiniger, *Rückblick für die Zukunft: 30 Jahre Friedensengagement im EDA 1990–2020* (Bern: EDA, 2021).
- 14 Staatssekretariat für Wirtschaft, »Die Schweiz und Internationale Sanktionen (1990),« https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/die-schweiz-und-internationale-sanktionen.html.
- 15 Laurent Goetschel, »Neutralität: Handicap oder Branding der Schweizer Aussenpolitik?« in: *Die Schweizer Neutralität: Beibehalten, umgestalten oder doch abschaffen?*, hg. von Georg Kreis (Zürich: Werd Verlag, 2007), 81–94.
- 16 Staatssekretariat für Wirtschaft, »Massnahmen im Zusammenhang mit der Situation in der Ukraine,« https://www.seco.admin.ch/seco/de/home/Aussenwirtschaftspolitik_Wirtschaftliche_Zusammenarbeit/Wirtschaftsbeziehungen/exportkontrollen-und-sanktionen/sanktionen-embargos/sanktionsmassnahmen/massnahmen-zur-vermeidung-der-umgehung-internationaler-sanktionen.html.

- 17 Swissinfo, »Deutschland darf keine Schweizer Munition an Ukraine weitergeben,« 24. April 2022, <https://www.swissinfo.ch/ger/deutschland-darf-keine-schweizer-munition-an-ukraine-weitergeben/47540430>.
- 18 Josef Dittli, »Nato-Kooperation im Verteidigungsbereich verstärken, ohne dem Bündnis beizutreten!« Bundesversammlung, Postulat, 23.3131, 14. März 2023, <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaef?AffairId=20233131>.
- 19 Bundesversammlung, »Schweizer Armee soll den Nato-Bündnisfall nicht trainieren dürfen,« 13. Juni 2024, https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2024/20240613183820825194158159026_bsd161.aspx.
- 20 Bundesversammlung, »Schweizer Armee soll weiterhin an Nato-Übungen teilnehmen können,« 18. September 2024, https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2024/20240918115234891194158159026_bsd058.aspx?utm_source=chatgpt.com.
- 21 »Cassis' Neutralitätsbericht scheitert im Bundesrat,« *Année politique suisse*, 7. September 2022, <https://anneepolitique.swiss/prozesse/65062-cassis-neutralitatsbericht-scheitert-im-bundesrat>.
- 22 Bundesrat, »Klarheit und Orientierung in der Neutralitätspolitik. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 22.3385, Aussenpolitische Kommission SR,« 11. April 2022, 19 <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/73615.pdf>.
- 23 Bundesgesetz über das Kriegsmaterial vom 13. Dezember 1996 (Stand am 1. September 2023) https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/1998/794_794_794/de
- 24 Urs Bruderer, »Gute Dienste und Gute Waffendeals? Zündstoff!« *Republik*, 22. August 2018. <https://www.republik.ch/2018/08/22/gute-dienste-und-gute-waffendeals-passen-nicht-zusammen>.
- 25 Siehe »Eidgenössische Volksinitiative »Gegen Waffenexporte in Bürgerkriegsländer (Korrektur-Initiative)«,« Bundeskanzlei, 2019, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis49ot.html>.
- 26 Amnesty International. »Erfolg: Parlament stärkt Kontrolle von Waffenexporten,« 6. Oktober 2021. <https://www.amnesty.ch/de/themen/waffen-waffenhandel/dok/2021/schweiz-korrektur-der-exportkontrolle-erfolgreich>.
- 27 Bundesversammlung, »Welche Vorschläge zur Waffen-Weitergabe diskutiert werden,« 8. März 2023. https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2023/20230308043120559194158159038_bsd010.aspx.
- 28 Bundesversammlung, »Nationalrat will nur kosmetische Lockerung bei Waffen-Weitergabe,« 8. März 2023. https://www.parlament.ch/de/services/news/Seiten/2023/20230308170900926194158159038_bsd139.aspx.
- 29 David Biner, »Der Bundesrat will das Kriegsmaterialgesetz lockern, und die Frage wird sein: Wechseln die Mitte-Ständeräte vor den Wahlen ihre Meinung?« *Neue Zürcher Zeitung*, 1. September 2023, <https://www.nzz.ch/schweiz/der-bundesrat-will-das-kriegsmaterialgesetz-lockern-ld.1754314>
- 30 »Manifest für eine Neutralität für das 21. Jahrhundert,« *Suisse en Europe*, 29. Mai 2024, <https://suisse-en-europe.ch/neutralitaet-21/>.

- 31 »Lancierung der Volksinitiative ›Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)«, « *Année politique suisse*, 15. Oktober 2022, <https://anneepolitique.swiss/prozesse/65368-lancierung-der-volksinitiative-wahrung-der-schweizerischen-neutralitat-neutralitatsinitiative>.
- 32 Bundeskanzlei, »Eidgenössische Volksinitiative ›Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)«, « 2024, <https://www.bk.admin.ch/ch/d/pore/vi/vis54ot.html>.
- 33 Bundesrat, »Botschaft zur Volksinitiative ›Wahrung der schweizerischen Neutralität (Neutralitätsinitiative)«, « 2024, <https://www.news.admin.ch/news/message/attachments/90843.pdf>.
- 34 Tresch et al., *Sicherheit* 2025, 147, 165.
- 35 »Manifest für eine Neutralität für das 21. Jahrhundert.«
- 36 Roger A. Pielke, *The Honest Broker: Making Sense of Science in Policy and Politics* (Cambridge: Cambridge University Press, 2007).
- 37 Reiner Grundman und Nico Stehr, *The Power of Scientific Knowledge: From Research to Public Policy* (Cambridge, Cambridge University Press, 2012), 3.
- 38 Alexandra Hofmänner, »The Role of Science in the Swiss Policy Response to the COVID-19 Pandemic«, « *Swiss Academies Reports* 16 (11). <http://doi.org/10.5281/zenodo.5584118>.
- 39 Daniel Möckli, »Schweizer Neutralitätsdebatte: Eine Auslegeordnung«, « *CSS Analysen zur Sicherheitspolitik*, Nr. 350, Oktober 2024, <https://ethz.ch/content/dam/ethz/special-interest/gess/cis/center-for-securities-studies/pdfs/CSSAnalyse350-DE.pdf>.

Die Neutralität Irlands

Identitätsmerkmal und Rahmen sicherheits- und verteidigungspolitischer Diskussionen

Kenneth McDonagh¹

Einführung

Die Ursprünge der irischen Neutralität sind in der Fachliteratur umstritten. Einige Forscher:innen sehen sie als Ausdruck des antikolonialen Nationalismus in Irland², andere sehen sie in ähnlicher Weise als Teil der nationalen Identität und betonen damit, dass sich Irland in der Außen- und Sicherheitspolitik durch seine Neutralität vor allem von seiner früheren Kolonialmacht Großbritannien abgrenzen wollte³. Wieder andere sehen sie als pragmatische Reaktion auf die Komplexität innenpolitischer Konflikte und auf die Komplexität des Verhältnisses Irlands zu seinem unmittelbaren Nachbarn sowie als Produkt geopolitischer Realitäten.⁴ Kritiker:innen der Neutralität bezeichnen sie als eine opportunistische und durchschaubare Strategie, mit der Irland von der Sicherheitspolitik seiner Nachbarländer profitiert und wenig bis keine Kosten für die eigene Sicherheit trägt – in anderen Worten als sicherheitspolitisches Trittbrettfahren oder *free-riding*.⁵ Einen Überblick über die unterschiedliche Sichtweisen auf die Neutralität Irlands und über deren historische Entwicklung hat jüngst der irische Journalist Conor Gallagher in seinem Buch *Is Ireland Neutral?* gegeben.⁶ Hinsichtlich der titelgebenden Frage seines Buches, ob Irland neutral ist, kommt er zu dem Schluss: »Es ist näher an der Neutralität als an der Nicht-Neutralität. Die irische Bevölkerung muss nur entscheiden, ob sie mit dieser Position zufrieden ist.«⁷

Eine Entscheidung über die Neutralität setzt eine Debatte voraus – in Irland bleibt diese jedoch aus. Alle politischen Parteien sprechen sich für die Beibehaltung der permanenten Neutralität aus und dementsprechend befürwortet keine von ihnen offen einen Beitritt zur Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) oder einer anderen Form der gemeinsamen Verteidigung. Diese Position wird auch durch die öffentliche Meinung gestützt.⁸ Die Neutralität bildet vielmehr einen übergeordneten und unhinterfragten Rahmen für Debatten über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik Irlands.

Dieser Beitrag untersucht, wie politische Akteur:innen in Irland die Neutralität auf unterschiedliche Weise in Debatten zur Außen- und Sicherheitspolitik genutzt und ihre Bedeutung im Laufe der Zeit zur Verwirklichung einer Reihe von politischen Maßnahmen und Positionen flexibel interpretiert haben.⁹ Diese unterschiedlichen Interpretationen der Neutralität auf Ebene der Eliten und der Bevölkerung und die sich daraus ergebende Bandbreite an Beziehungen und Verpflichtungen sind für einen Großteil der Kontroverse in der Diskussion über die Sicherheitspolitik in Irland verantwortlich. Betrachtet man diese Diskussion genauer, so kann man die Flexibilität des Begriffs und die symbolische Rolle erkennen, die er für die nationale Identität und das außenpolitische Selbstverständnis Irlands spielt.

Der Beitrag zeichnet zunächst nach, wie Irlands Außenpolitik die Neutralität mit seinem Engagement in globalen und europäischen Sicherheitsstrukturen in Einklang gebracht hat. Danach setzt er sich mit der aktuellen Debatte über Irlands Sicherheits- und Verteidigungspolitik auseinander. Abschließend arbeitet der Beitrag heraus, dass es für Irland angesichts der Entwicklungen auf europäischer und globaler Ebene immer schwieriger wird, seine derzeitige Haltung beizubehalten. Irland muss sich ernsthaft mit seinen eigenen Sicherheitsbedürfnissen auseinandersetzen, verfügt derzeit jedoch nicht über die politischen und institutionellen Strukturen und Fähigkeiten, um eine angemessene Bewertung der eigenen sicherheits- und verteidigungspolitischen Bedürfnisse vorzunehmen. Die Lehren, die aus diesem Beitrag gezogen werden können, sind nicht nur für Irland, sondern auch für die anderen neutralen Mitgliedstaaten der EU relevant. Der Sonderstatus dieser Staaten ist noch deutlicher geworden, seit Schweden und Finnland der NATO beigetreten sind und Dänemark sein *opt-out* aus der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU beendet hat.

Irland, Neutralität und europäische Verteidigung

Um den Status der Neutralität als Rahmen für Debatten über die Sicherheits- und Verteidigungspolitik Irlands zu verstehen, muss man ihre Rolle im irischen Nationalismus während des Unabhängigkeitskampfes und bei der Mythologisierung der zentralen politischen Figur der wichtigsten politischen Partei der irischen Nachkriegsgeschichte – Eamon De Valera und Fianna Fáil – berücksichtigen.¹⁰ Bereits vor der Unabhängigkeit hatten sich prominente irische Nationalisten wie Sir Roger Casement für eine Neutralität Irlands in Kolonialkonflikten des Britischen Empire eingesetzt, insbesondere im Burenkrieg. Diese Haltung setzte sich im Ersten Weltkrieg fort: Ein Schlüsselmoment war dabei die Spaltung der Irish Volunteers, einer 1913 gegründeten, paramilitärischen Vereinigung irischer Nationalisten. Während eine Mehrheit ihrer Mitglieder John Redmond unter britischer Flagge an die Front folgt, verblieben rund 10.000 Mitglieder in Irland. Dies bedeutete in den folgenden Jahren das Ende des konstitutionellen Nationalismus, also des friedlichen Strebens nach der Selbstverwaltung Irlands als *white dominion* innerhalb des British Empire.

Der Osteraufstand von 1916 und insbesondere seine Folgen, gekoppelt mit den Schrecken des Ersten Weltkriegs, führten die irische Bevölkerung zunehmend auf die Seite jener, die eine vollständige Trennung vom Vereinigten Königreich forderten. Zudem ist

die Forderung einer Verweigerung der Einberufung zum Wehrdienst für Großbritannien, die im Wahlprogramm der Partei *Sinn Féin* von 1918 enthalten war, ein wesentlicher, wenn auch zu wenig erforschter Aspekt des Umschwungs Irlands vom *Home Rule* zum gewaltsamen Republikanismus in dieser Zeit.¹¹

Ironischerweise sorgte der unvollständige Charakter der 1922 erreichten Unabhängigkeit dafür, dass die Neutralität für die Identität des entstehenden irischen Staates noch wichtiger wurde. Die erste irische Regierung engagierte sich im Völkerbund und dem neu gegründeten British Commonwealth of Nations, um das Völkerrecht so weit wie möglich zur Anerkennung und Festigung der irischen Unabhängigkeit zu nutzen. Gleichzeitig sorgte jedoch die Tatsache, dass die britische Marine weiterhin drei Tiefseehäfen als sogenannte Vertrags-Häfen (*treaty ports*) an der irischen Küste behielt¹², dafür, dass eine Neutralität Irlands im Konfliktfall unmöglich gewesen wäre und dass die Rückgabe dieser Häfen eine zentrale Rolle in Irlands Streben nach Unabhängigkeit spielte.

Eamon De Valera wurde 1932 zum ersten Mal ins Amt des Premierministers (Taoiseach) gewählt und sollte Irlands längst dienender Premierminister werden. Die von ihm gegründete Partei Fianna Fáil sollte die irische Politik bis zu einer katastrophalen Wahlniederlage im Jahr 2011 dominieren.¹³ Der Wirtschaftskrieg mit Großbritannien, der in den 1930er-Jahren unter dem Motto »Burn everything British but their coal« geführt wurde, führte schließlich zum Zugeständnis, dass die drei Vertrags-Häfen an Irland zurückgegeben wurden, wodurch Irland bei Ausbruch des Zweiten Weltkriegs im Jahr 1939 seine Neutralität erklären konnte. Trotz der Mythenbildung um die irische Neutralität im Zweiten Weltkrieg durch die Regierung – gute Beispiele hierfür sind De Valeras Radioansprache vom 16. Mai 1945, in der er die von Winston Churchill drei Tage zuvor geäußerte Kritik an Irlands Neutralität scharf zurückwies¹⁴, und die Beileidsbekundungen an den deutschen Botschafter zum Tod Hitlers – war Irlands Position während des Krieges durch die Zusammenarbeit und Notfallplanungen mit den Alliierten geprägt, wie Eunan O’Halpin in seinem Buch *Spying on Ireland* dokumentiert¹⁵.

Nach dem Zweiten Weltkrieg fand sich Irland trotz seiner Vergangenheit als aktiver Mitgliedstaat des Völkerbunds am Rand der Weltpolitik. Aufgrund sowjetischer Einwände – offiziell wegen der irischen Neutralität, jedoch wohl eher von dem Bestreben getragen, die Zahl pro-westlicher Stimmen in den Vereinten Nation zu begrenzen – wurde Irland zunächst von den Vereinten Nationen (VN; eng.: United Nations Organization, UNO) ausgeschlossen. Seinerseits entschied sich Irland aufgrund des anhaltenden Territorialstreits mit Großbritannien gegen eine Teilnahme an der entstehenden NATO. Als Irland im Jahr 1955 schließlich doch Mitglied der Vereinten Nationen wurde, zeigte sich die Paradoxie der irischen Position in den Reden des damaligen Taoiseach John Costello und des Außenministers Liam Cosgrave, in denen sie die drei Ziele der irischen Mitgliedschaft darlegten, die zumindest widersprüchlich, wenn nicht gar unvereinbar miteinander schienen: die Unterstützung der Vereinten Nationen, des Prinzips der Unabhängigkeit und des Antikommunismus.¹⁶

Neben Irlands kultureller Nähe zum Westen im Kalten Krieg verdeutlichten auch wirtschaftliche und praktische Gegebenheiten – darunter die gemeinsamen Reise- und Handelsabkommen mit dem Vereinigten Königreich sowie die Bindung der irischen Währung an das britische Pfund – die enge Verflechtung mit dem Westen. Trotzdem gelang es Irland, sein Bestreben, eine neutrale Kraft in der internationalen Politik zu

sein, in einigen Schlüsselbereichen zum Ausdruck zu bringen, insbesondere in der nuklearen Abrüstung und bei Friedensmissionen der Vereinten Nationen. Seit der ersten Entsendung irischer Truppen zur United Nations Observer Group in Lebanon (UNOGIL) im Jahr 1958 hat das irische Militär keinen einzigen Tag ohne Teilnahme an Friedenseinsätzen der VN verbracht.

Ein aufschlussreiches Beispiel für die irische Haltung zu diesen Einsätzen sind die gegensätzlichen Wahrnehmungen zweier bedeutender Vorfälle während der irischen Beteiligung an der UN-Mission im Kongo (United Nations Operation in the Congo, UNOC). Der eine, der Niemba-Hinterhalt von 8. November 1960, bei dem neun irische Blauhelme von Milizionären der Luba getötet wurden, erhielt große mediale Aufmerksamkeit und wurde oft als Symbol für die Opferbereitschaft irischer Friedenstruppen herangezogen. Der andere, die fünftägige Belagerung von Jadotville von 13. bis 19. September 1961, bei der irische Blauhelme ohne Unterstützung einen UN-Außenposten gegen eine weit überlegene feindliche Streitmacht verteidigten, bevor sie sich schließlich ergeben mussten, blieb lange Zeit im Verborgenen. Erst nach 50 Jahren konnte Irland sich mit dem Einsatz militärischer Gewalt durch seine Soldaten im Ausland auseinandersetzen und den beteiligten Soldaten schließlich Anerkennung für ihren Mut zollen.¹⁷

Nur wenige UN-Missionen nach dem Kongo waren ähnlich robust mandatiert. Die fortgesetzte Beteiligung Irlands an internationalen Einsätzen hat sich jedoch als wertvolle Stütze für die irischen Streitkräfte erwiesen (nicht zuletzt im Bereich der Besoldung von Soldaten) und fand breite Zustimmung in der Bevölkerung. Das Patt des Kalten Krieges sorgte außerdem dafür, dass UN-Missionen weniger politisch umstritten waren, und der Schwerpunkt auf Friedenssicherung und Beobachtungseinsätze verhinderte eine erneute Auseinandersetzung mit Fragen militärischer Gewaltanwendung.

Parallel zu seinen Aktivitäten in den Vereinten Nationen wurde Irland ab 1973 zunehmend in den europäischen Integrationsprozess eingebunden. Die Bestrebungen der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) beizutreten wurden zwar von mehreren Parteien (darunter Sinn Féin und die Labour Party) abgelehnt, von den beiden großen Parteien jedoch unterstützt und in einem Referendum 1972 mit überwältigender Mehrheit angenommen. Der Hauptgrund für die Ablehnung der Mitgliedschaft war die Sorge vor einer Bedrohung der irischen Industrie – nicht die Sorge um die Neutralität. Trotzdem stellte die EWG-Mitgliedschaft Irlands Status als neutraler Staat vor neue Herausforderungen, da es unter den neun EWG-Staaten der einzige Staat außerhalb der NATO war. Gleichzeitig vertiefte der EWG-Beitritt die politische und wirtschaftliche Integration Irlands mit Westeuropa. Paradoxerweise wurde die Einschränkung der staatlichen Souveränität Irlands zumindest teilweise als Mittel zur Durchsetzung der Trennung vom Vereinigten Königreich gesehen. So ist es etwa schwer vorstellbar, wie Irland sich ohne die Unterstützung der EWG-Institutionen von der Bindung an das britische Pfund hätte lösen können. Mit dem Beitritt zur EWG endeten schließlich auch alle Aussichten auf eine Formalisierung der Beziehungen zur Bewegung der Blockfreien Staaten (eng.: Non-Aligned Movement, NAM).

Die Spannungen zwischen der irischen Außen- und Sicherheitspolitik und der europäischen Integration traten in Irland jedoch erst mit den Vertragsreformen der 1990er- und 2000er-Jahre zutage. Als die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der

EU Gestalt annahm, zeigte sich der Widerspruch zur militärischen Neutralität Irlands zunächst in den Referenden über die Verträge von Maastricht und Amsterdam und dann noch deutlicher im Referendum über den Vertrag von Nizza, der von der irischen Bevölkerung zunächst abgelehnt wurde.

Im Gegensatz zu anderen EU-Staaten muss Irland jede Ratifikation von Änderungen der EU-Verträge durch ein Referendum bestätigen. Dies geht auf ein Urteil des Obersten Gerichtshofs aus dem Jahr 1987 (*Crotty v An Taoiseach* [1987] IR 713) zurück, das auf eine Klage von Raymond Crotty gegen die Regierung und ihren Versuch einer Ratifikation der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) folgte. Das Urteil des Obersten Gerichtshof erklärte die Ratifikation der EEA für verfassungswidrig und warf dabei vor allem Frage der Souveränität auf: ob eine Regierung das Recht habe, Teile der irischen Souveränität, insbesondere in der Außenpolitik, den Interessen anderer Staaten unterzuordnen und ob ein solcher Schritt verfassungskonform wäre.¹⁸ Das Urteil kam zu dem Schluss, dass die EEA einen Eingriff in die Souveränität Irlands darstelle und demnach eine Änderung der Verfassung notwendig mache, die ihrerseits eines Referendums bedarf. Die EEA führte dementsprechend zur zehnten Änderung der irischen Verfassung (Tenth Amendment of the Constitution Act, 1987), die im Mai 1987 ein Referendum unterzogen wurde. Seit *Crotty v An Taoiseach* haben die Regierungen Irlands Änderungen der EU-Verträge über diesen Weg einer Volksabstimmung unterzogen.¹⁹ Dies und ein Gerichtsurteil aus dem Jahr 1995, das die Regierung Irlands daran hindert, staatliche Mittel zur Förderung eines bestimmten Ergebnisses eines Referendums einzusetzen,²⁰ haben zur Konsequenz, dass Vertragsratifizierungen politisch höchst umstritten sein könnten.

Nach dem Scheitern des ersten Referendums über den Vertrag von Nizza im Juni 2001 und um Bedenken hinsichtlich der Neutralität zu entschärfen, verhandelte die irische Regierung mit den anderen EU-Staaten im Rahmen des Europäischen Rates von Sevilla die sogenannte »Sevilla-Erklärung«²¹, in der Irlands Status als militärisch neutraler Staat bekräftigt wurde. Zudem nahm die Regierung in die Änderung der irischen Verfassung, die für die Ratifikation des Vertrags von Nizza notwendig war, eine Bestimmung (Artikel 29.4.9) auf, die Irland den Beitritt zu einer gemeinsamen europäischen Verteidigung untersagt.²²

Der Vertrag von Nizza wurde schließlich im zweiten Anlauf im Oktober 2002 angenommen. Der auf ihn folgende Vertrag von Lissabon wurde hingegen wiederum und trotz der genannten Zusicherungen im ersten Anlauf abgelehnt. Die Gründe hierfür waren vor allem Bedenken über die neu definierte Begrenzung der Anzahl an EU-Kommissaren²³ und über die gegenseitige Unterstützung der EU-Staaten gemäß Artikel 42 Absatz 7 und Artikel 222 des Vertrages. Nach erneuten Verhandlungen wurde der Vertrag in einem zweiten Anlauf im Oktober 2009 angenommen, allerdings unter sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Bedingungen.

Interessanterweise unterstützten sowohl im Fall des Vertrags von Nizza als auch im Fall des Vertrags von Lissabon die drei großen politischen Parteien die Verträge uneingeschränkt, ebenso wie die kleineren und inzwischen aufgelösten Progressive Democrats. Offener Widerstand beschränkte sich auf die winzige Socialist Party, die Green Party, Sinn Féin und andere unabhängige Stimmen aus dem linken Lager sowie auf eine kurzlebige proto-populistische Organisation namens Libertas, die vom sozialkonservativen und wirtschaftsliberalen Millionär Declan Ganley, finanziert wurde²⁴. Dass der Vertrag

von Nizza und der Vertrag von Lissabon trotz der starken Unterstützung der beiden großen Parteien im ersten Anlauf abgelehnt wurden, deutet darauf hin, dass in Irland eine Kluft zwischen der Wahrnehmung der Eliten hinsichtlich der Vorteile einer EU-Mitgliedschaft und den Sorgen der Bevölkerung hinsichtlich der Souveränität und Neutralität existiert.²⁵

Trotz der Skepsis der Öffentlichkeit hat Irland in den letzten 14 Jahren bedeutende Beiträge sowohl zu den EU-Battlegroups als auch zu Missionen im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) geleistet. Obwohl die irische Beteiligung an der Tschad-Mission der European Union Force (EUFOR CHAD/RCA) nicht unumstritten war, blieb der pro-europäische Konsens bestehen, und die GSVP-Missionen blieben weitgehend von kritischen Stimmen verschont, da sie dem sogenannten »Triple-Lock«-Prinzip entsprachen. Dieses Prinzip sieht vor, dass die Entsendung von Streitkräften nur auf Basis einer Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen sowie mit Zustimmung der Regierung und des Parlaments erfolgen darf.²⁶ Realpolitisch handelt es sich dabei jedoch lediglich um ein »Double-Lock«-Prinzip, da es äußerst selten vorkommt, dass eine Regierung eine Abstimmung im Parlament verliert. Selbst in Fällen von Minderheitsregierungen, wie zwischen 2016 und 2020, sorgte die Unterstützung der beiden großen Parteien für Aktivitäten im Rahmen der GSVP dafür, dass eine Niederlage bei einer Abstimmung über den Einsatz im Dáil, dem Unterhaus des irischen Parlaments (Oireachtas Éireann), unwahrscheinlich war. Die veränderte politische Landschaft in Irland nach 2011 erhöhte jedoch die Wahrscheinlichkeit einer effektiven parlamentarischen Opposition gegen die irische Beteiligung an der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU.

Bis 2011 herrschte zwischen den wichtigsten irischen Parteien ein relativer Konsens in Bezug auf die Sicherheits- und Verteidigungspolitik, wobei die Partei Fine Gael eine leichte Tendenz zur Unterstützung einer stärkeren militärischen Integration aufwies, die Labour Party sich stärker zur Neutralität bekannte und Fianna Fáil dazwischen lag. Die Weißbücher zur Verteidigung aus den Jahren 2000 und 2015²⁷ sowie die Weißbücher zur Außenpolitik aus den Jahren 1996 und 2015²⁸ spiegelten diesen Konsens wider und betonten Irlands Rolle als konstruktives und engagiertes Mitglied der internationalen Gemeinschaft, das sich auf die Einhaltung des Völkerrechts konzentriert, aber auch bereit ist, in Solidarität mit Staaten zu handeln, die auf dasselbe Ziel hinarbeiten.

Die Finanzkrise 2007–2008 und der darauf folgende systemische Schock der irischen Wirtschaft führten jedoch zu einem noch nie dagewesenen Einbruch der Fianna Fáil auf nationaler Ebene bei den Wahlen 2011.²⁹ Im Jahr 2016 wurden auch Fine Gael und die Labour Party von den Wähler:innen abgestraft und zwar für die für die Sparpolitik, die Irland im Rahmen des Hilfsprogramms des Internationalen Währungsfonds und der EU verordnete bekommen hatte.³⁰ Das Muster, das sich nach der Wahl 2020 abzeichnete, mit drei etwa gleich großen Parteien (Fianna Fáil, Fine Gael und Sinn Féin) und einer Reihe kleinerer Parteien und Unabhängiger, wiederholte sich bei der Wahl 2024. In beiden Fällen war eine Koalitionsregierung, an der zwei der drei größeren Parteien beteiligt waren, die einzige realisierbare Option, auch wenn entweder eine Gruppe von Unabhängigen (wie im Jahr 2025) oder eine kleinere Partei, wie die Green Party im Jahr 2020, dazu geholt werden müssen, um der Regierung eine stabile Mehrheit zu verschaffen.³¹

Die zentrale Veränderung ist jedoch, dass im Parlament nunmehr politische Gruppierungen wesentlich stärker vertreten sind, die der europäischen Integration und dem Neutralitätsverständnis der Regierung traditionell kritisch gegenüberstehen. Inwieweit dies zu einem Wandel in der irischen Sicherheitspolitik führt, wird im weiteren Verlauf dieses Beitrags und anhand von drei Schlüsselmomenten untersucht, die den Charakter der Sicherheits- und Verteidigungsdebatten in der gegenwärtigen Politik Irlands verdeutlichen: (1) die Debatte über die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (eng.: Permanent Structured Cooperation, PESCO) im Unterhaus des irischen Parlaments, dem Dáil Éireann, (2) die irischen Reaktion auf den Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine, einschließlich des Consultative Forum on International Security Policy, und schließlich (3) die Parlamentswahlen von 2024.

Irlands Beitritt zur PESCO

Die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit und Verteidigung wurde durch die Annahme des Vertrags von Lissabon ermöglicht, doch erst im Juli 2017 wurde der Prozess durch einen Beschluss des Europäischen Rates in Gang gesetzt. Die erste Diskussion über PESCO im Dáil Éireann ist ein Beispiel für die vorsichtige Herangehensweise der beiden großen Parteien. Erkennbar wird diese etwa in einem Austausch zwischen einem hochrangigen Abgeordneten der Fianna Fáil, Seán Haughey, und der Staatsministerin für europäische Angelegenheiten, Helen McEntee (Fine Gael), im Juli 2017, also unmittelbar nach dem Treffen des Europäischen Rates, auf der die Aktivierung von PESCO beschlossen wurde.

Sean Haughey: I agree with everything stated in the communiqué from the European Council meeting on internal security. [...] The most important one was the establishment of a permanent structured co-operation, PESCO. [...] The Irish Times ran a series of articles...stated Ireland is enthusiastic about the PESCO initiative, but will not participate in any of the measures proposed or the other measures outlined at the recent European Council meeting. There seems to be a contradiction in that we are enthusiastic about all of these initiatives but will not participate in them. Will the Minister of State clarify our position on this, particularly from the point of view of Irish neutrality?

Helen McEntee: We have always been at the heart of peacekeeping. Reference was made to PESCO. We are not stopping other member states from following their own route in that regard. We have no plans to join NATO in the middle of the night but we are very much open to supporting the peacekeeping process and getting to the heart of what the problems are and why people are fleeing their own countries.³²

Während beide die Initiative prinzipiell begrüßten, den Beitritt Irlands befürworteten und hervorhoben, dass dieser keine Herausforderung für die Neutralität darstelle, betonte Haugheys Redebeitrag den Widerspruch zwischen dem Enthusiasmus für und der Nichtteilnahme an PESCO. McEntees Antwort verwies auf das Fehlen einer Entscheidung auf Regierungsebene und antizipierte gleichzeitig Kritik hinsichtlich der irischen

Neutralität. Der Ansatz von Fianna Fáil und Fine Gael war demnach, um einen »Brexismus« zu zitieren, den Kuchen behalten und ihn gleichzeitig essen zu wollen – sowohl enthusiastisch neutral zu bleiben als auch Teil von PESCO und anderen kooperativen Maßnahmen zu sein. Kritiker dieses Ansatzes hielten dagegen, dass Irlands Neutralität in den Händen von Fianna Fáil und Fine Gael vielmehr zu einer Mitgliedschaft in westlichen Sicherheitsorganisationen geworden sei, die lediglich mit Neutralität garniert sei.

Wie sich im weiteren Verlauf dieses Beitrags noch zeigen wird, prägte dieses Spannungsverhältnis zwischen Wahrung der Neutralität und Interesse an einer Teilnahme die gesamte Diskussion über die PESCO (und Sicherheitszusammenarbeit im weiteren Sinne). Dass sich diese Spannung auch auf die Strategie der Regierungsparteien zur Genehmigung der Beteiligung an der PESCO ausgewirkt hatte, zeigten ihre erfolglosen Versuche, die Zustimmung des Parlaments ohne Debatte zu erhalten, und ihre erfolgreichen Versuche, diese Debatte auf ein Minimum zu beschränken, indem sie einen Vorschlag von People Before Profit (PBPA), einer kleinen Gruppierung der extremen Linken, zur Verlängerung der für die Debatte vorgesehenen Zeit bis Januar 2018 ablehnte.³³

Die Sichtweise der Regierung auf PESCO ging aus dem von Außenminister Simon Coveny eingebrachten Antrag auf Genehmigung der Beteiligung Irlands hervor. Dieser sah PESCO als Fortsetzung der irischen Außenpolitik und betonte den freiwilligen und selektiven Charakter der Beteiligung:

Simon Coveny: The wider context [of PESCO] is that the European Union and its immediate neighbourhood faces new and ever more complex challenges. [...] Ireland has always strongly supported the development of the CSDP and of EU capacity to respond to international crises in support of the UN and has participated in all aspects of CSDP since it was established [...] At Ireland's insistence, PESCO's participation criteria expressly stipulate that PESCO will be undertaken in full compliance with the Treaty on European Union and the associated protocols. [...] no implications for Ireland's policy of military neutrality or the triple lock on the deployment of Irish forces overseas [...] it is important that the European Union can demonstrate unity and cohesiveness.³⁴

Diese Passage verdeutlicht die Spannungen in der Argumentation der Regierung, dass PESCO eine Fortsetzung einer bewährten Praxis darstelle und gleichzeitig eine Antwort auf neue und komplexe Sicherheits Herausforderungen sei. Zudem betonte Coveny die europäische Einheit angesichts des Brexit. Ein interessantes Element der gesamten Debatte ist, dass nur ein einziger Abgeordneter des Unterhauses (Teachta Dála, TD) eine direkte Verbindung zwischen der Unterstützung der EU für Irland während des Brexit-Prozesses, insbesondere in Bezug auf Nordirland und die Grenze, und der Beteiligung Irlands an PESCO herstellte. Eine zentrale Herausforderung für die »Neutralitätspuristen« (in Ermangelung eines besseren Begriffs) und die Regierung war und ist die Frage, wie die politischen Anforderungen der europäischen Integration, die ein Geben und Nehmen in verschiedenen Themenbereichen erfordern, mit dem Wunsch, Unparteilichkeit im Bereich der Sicherheit und Verteidigung zu wahren, in Einklang gebracht werden können.

Auch die Abgeordnete Lisa Chambers, damals Sprecherin von Fianna Fáil für Verteidigung, unterstützte den Antrag auf Teilnahme an PESCO und schloss sich der Argumentation des Ministers an:

Lisa Chambers: PESCO is not about creating a European army or undermining our neutrality, which is simply false. [...] Not joining would show that we were less committed to working with other member states to ensure security and peace across the European Union. It would also leave us as an outlier in the European Union in defence matters [...].

We need to give a commitment to this House that while we are joining PESCO and see the benefits of it, we also hear the concerns of Members and of some citizens and we will commit to more robust and extensive debate on defence policy and defence issues in this House and at committee level on a more regular basis. [...] We need to increase defence spending. The defence budget is paltry. It does not allow us to build the proper capabilities we need.³⁵

Obwohl sie die Position der Regierung unterstützte, kritisierte TD Chambers die Herangehensweise an PESCO und die Verteidigungspolitik im Allgemeinen. Aber auch hier zeigte sich der Ansatz, den Kuchen haben und gleichzeitig essen zu wollen: Irlands besondere Politik in diesen Fragen solle respektiert werden und es solle gleichzeitig nicht zu einem Außenseiter in der EU werden. Der letzte Teil der angeführten Passage befasst sich schließlich mit den Kosten der Verteidigung. Anstatt diesem Thema auszuweichen, argumentierte die Abgeordnete entschieden, dass die irischen Streitkräfte, wenn sie sich auf Basis des Triple-Lock Prinzips an Auslandseinsätzen beteiligen sollen, auch angemessen ausgerüstet sein müssen.

Die übrigen Redner:innen, die sich für den Antrag aussprachen, wiederholten größtenteils das anfänglich Gesagte: PESCO sei eine Fortsetzung und keine Veränderung des bisherigen Engagements Irlands in der GSVP, der EU und der VN. Zudem seien Schutzmaßnahmen vorhanden, um die irische Position zu wahren, und Irlands Erfolg bei der Durchsetzung dieser Schutzmaßnahmen spiegle sowohl den eigenen Einfluss als auch die guten Absichten der europäischen Partner wider. Gleichzeitig bestehe jedoch eine wirkliche Notwendigkeit – bedingt durch externe Bedrohungen und den Brexit – für eine stärkere europäische Zusammenarbeit in diesem Bereich.

Der erste Redner gegen den Gesetzentwurf war der Abgeordnete Aengus O'Snodaigh von Sinn Féin. Er begann mit einem direkten Angriff auf den Fianna-Fáil-Sprecher anstatt auf die Regierung. Dies spiegelt eher den parteipolitischen Wettbewerb wider als eine inhaltliche Auseinandersetzung mit PESCO selbst. Gleichzeitig reagierte er unmittelbar auf die vorangegangene Darstellung des Themas als eine Angelegenheit des Respekts und der Unterstützung für die irischen Streitkräfte:

Aengus O'Snodaigh: I know of nobody in this Dáil who wants the Defence Forces to run on a shoestring budget. Nobody in this Chamber wants Irish soldiers to be sent overseas without proper protection or equipment. [...] this agenda because it was apparent at the time of the first Lisbon treaty referendum. That was the first attempt by the two parties, Fianna Fáil and Fine Gael, to pull the wool over the eyes of the Irish electorate. When voters rejected it the parties cobbled together a triple lock [...] I have no wish for

Ireland to be a cog in an ever-increasing military structure or for our money to be diverted from the social fund into military research and development. [...] we are going to become dependent on an EU military programme that will not be under our control. [...] the Chief of Staff of the Defence Forces was touted as the person who would be in charge.³⁶

Der Redebeitrag des TD O'Snodaigh zeigt einige Schlüsselthemen auf, die für die Gegner:innen der PESCO und einer irischen Beteiligung an der Verteidigungszusammenarbeit von Bedeutung sind. Erstens wurde die schleichende Aushöhlung der Neutralität kritisiert, zweitens eine generelle Ablehnung des Militarismus betont, und drittens wurde der Vorwurf erhoben, dass die politischen Eliten – sowohl in Irland (in Form von Fianna Fáil und Fine Gael) als auch in der EU – versuchen würden, eine öffentliche Debatte zu vermeiden und die Menschen hinters Licht zu führen. An diesem Punkt zeigen sich Parallelen zwischen der Rolle der Neutralität in politischen Debatten in Irland und der Rolle der Migration in populistischen Diskursen in anderen Ländern.

Die Themen der Gegner:innen wurden auch von Sean Crowe, einem Parteikollegen von O'Snodaigh, aufgegriffen und weiter ausgeführt:

Sean Crowe: Ireland's deeper integration into the European Union's military system is completely unacceptable and not wanted by the vast majority of Irish people. If the motion is passed, the fight against PESCO will not end. Ireland's involvement in PESCO would violate Article 29.4.9° of Bunreacht na hÉireann [Constitution of Ireland] which states the Government cannot adopt any European Union decision that would create an EU common defence, as outlined in Article 42 of the Lisbon treaty.³⁷

Crowe konzentrierte sich auf das Spannungsverhältnis zwischen der bereits erwähnten Verfassungsbestimmung, sich nicht an einer kollektiven europäischen Verteidigung zu beteiligen, und der Beteiligung an PESCO. Obwohl dieses verfassungsrechtliche Element existiert, wurde die Beteiligung Irlands an der PESCO bisher nicht rechtlich angefochten, was nicht bedeutet, dass dies nicht in der Zukunft geschehen könnte. Das Kernproblem hierbei ist, dass PESCO an sich keinen direkten Verstoß gegen diesen Artikel darstellt, es jedoch einen Punkt geben könnte, an dem PESCO-Aktivitäten potenziell als ein solcher gewertet werden könnten. Darüber hinaus werden hier Unterschiede zwischen den Gegnern von PESCO erkennbar: Sinn Féin betonen den Verlust an Eigenständigkeit und Unabhängigkeit Irlands, während andere PESCO-Gegner eher einer breiteren antimilitaristischen Argumentation folgen.

Der nächste Redner vertrat die Labour Party, die in der Vergangenheit als Junior-Koalitionspartner von Fianna Fáil oder Fine Gael an der Regierung beteiligt war. Im Zuge ihrer Regierungsarbeit hatte sie die Teilnahme Irlands an GSVP-Missionen in der Vergangenheit unterstützt, dabei jedoch eine stärkere Pro-Neutralitätsposition eingenommen als die beiden größeren Parteien. Neben der Kritik an der Militarisierung der europäischen Zusammenarbeit konzentrierte sich der Abgeordnete Ryan auf Verfahrensfragen und die Einschätzung, dass die Debatte vermieden oder verkürzt werde:

Brendan Ryan: The Labour Party is calling on the Government to halt a vote on Ireland involvement in the permanent structured cooperation, PESCO, arrangement as we have not had a sufficient national debate on the matter. [...] The video released by the European Union in support of PESCO is more like a movie trailer for »Top Gun 2« [...] it glorifies military expenditure on fighter jets, battleships and heavy weaponry [...] We can say »No« on.³⁸

Interessanterweise richtete sich die Kritik erneut stärker gegen Fianna Fáil als gegen Fine Gael, da Fianna Fáil sich nicht der restlichen Opposition angeschlossen hat, um eine Verlängerung der Debattenzeit durchzusetzen. Anders als die anderen PESCO-Gegner:innen zeichnet sich die Labour Party durch eine lange Geschichte der Unterstützung für die europäische Integration aus. Obwohl sie sich in den 1970er-Jahren gegen den EWG-Beitritt ausgesprochen hatte, hat sie seitdem jedes EU-Vertragsreferendum unterstützt. Im Gegensatz dazu haben andere Oppositionsparteien und Gruppierungen einen schmalen Grat beschritten, indem sie die europäische Integration zwar prinzipiell befürworteten, jedoch jede einzelne Vertragsreform in der Praxis ablehnten.

Die Debattenbeiträge der Partei People Before Profit (PBP), einer kleinen, weit links stehenden Gruppierung, konzentrierten sich auf breitere Themen wie eine Täuschung durch Eliten und Irlands Unterstützung des westlichen Militarismus:

Richie Boyd Barrett: The Government is pulling a fast one here and Fianna Fáil is collaborating, indeed colluding with it in that. [...] The Government gambled that given all the focus on Brexit and the rush of legislation in the last couple of weeks, that this story would be buried and ignored by the media. It has largely succeeded in doing that.

Brid Smith: Without the voice of the Opposition demanding a debate on this and continually raising it this week both at the Business Committee and on the floor of the House, we would not be having this debate. [...] that this was being quickly sneaked through [...] it is about the creation of a European army. The word »army« means aggression. It means tackling problems with arms, bombs, bullets, guns and heavy machinery...The elite in Europe must be delighted that it is giving us its backing and solidarity on Brexit and that we will support the elite on this destruction and the capacity it will give it to create a big army across Europe...The record of Deputies Finian McGrath and John Halligan is one of being on the side of anti-imperialism, standing with the anti-war movement, opposing troops in Shannon and opposing the type of NATO project which this measure will support. They should think twice before they allow the Government to push ahead with the vote in these circumstances.³⁹

In diesen Passagen zeigt sich, wie die Abgeordneten der PBP den Medien und den Eliten geheime Absprachen unterstellten, mit denen die Debatte vor der Öffentlichkeit verborgen werden soll. Zudem sahen sie eine Unterstützung Irlands für Militarismus, insbesondere für einen US-Militarismus und eine mögliche EU-Armee. Schließlich wiesen die Abgeordneten auf die vermeintliche Scheinheiligkeit zweier unabhängiger Abgeordneter in der Regierung hin, die sich zuvor gegen Militarismus und die Aushöhlung der Neutralität eingesetzt hatten.

Diese Themen wurden von anderen linken Abgeordneten im weiteren Verlauf der Debatte aufgegriffen:

Mick Wallace: We are diving straight into this madness when we have almost zero detail, and nothing official in writing, about what this could mean for Ireland's neutrality. Instead of facts, the briefing document contains vague threats about us playing ball with the EU or else we cannot protect our interests within the Union. [...] We must have details. What is PESCO and what will it do? [...] How can we guarantee that PESCO will remain separate from the wars of aggression in which our European neighbours are very fond of being involved? [...] I give the Taoiseach and the Tánaiste, Deputy Simon Coveney, a little credit for being straight because both of them would prefer to be able to say, »No, we are not neutral. We are actually happy to be in the US military's camp. We are two out and out hawks and comfortable with it.« However, they have not got there yet and do not yet want to say it because it has not been the language they have been using. They might upset Fianna Fáil which would prefer to pretend until the end of its days that we are neutral.«

Clare Daly: »The Government tells us that PESCO does not mean that we are joining a European army, [...] Mr. Macron specifically called for the establishment of an EU intervention force that would by 2020 [...] In The Sunday Times in 2016 Conor Brady sketched it rather well when he said, in talking about closer EU defence co-operation, that our politicians, as well as the military top brass, senior civil servants and diplomats, agreed with it but that it would be political suicide for any of them to make a full assault on Irish neutrality. He concluded: A policy of low-level, pragmatic collaboration with our EU partners in the building of defence capability is probably the best option. We could still argue that we are not, strictly speaking, part of the EU defence arrangements. It would be hypocritical, but we have no great reputation for straight-talking anyway.«⁴⁰

Erneut zogen sich die Themen Militarismus, Scheinheiligkeit der Eliten, einschließlich der Medien, und das Ignorieren des Volkswillens durch die Beiträge der beiden Abgeordneten. Der Vertreter der *Green Party*, Abgeordneter Eamon Ryan, wies zudem auf einen möglichen NATO-Beitritt und dessen Auswirkungen auf die irische Allianzfreiheit hin:

Eamon Ryan: The Green Party is opposed to Ireland's entry into PESCO. ...People have claimed that this is not a move towards the further development of NATO, but I will refer Members who may be considering voting in favour of the motion to the speech given by President Jean-Claude Juncker, the head of the European Commission, in his state of the European Union address, where he was again categoric and explicit on the need to develop a European defence union and that this would be in NATO's interests.⁴¹

Aus einer eher rechtsgerichteten Position heraus hob der unabhängige Abgeordnete Mattie McGrath in seinem Redebeitrag sowohl die Nutzung des Flughafens Shannon als auch die Frage der Eliten hervor.

Mattie McGrath: We do not know the parameters of this PESCO process. I do not like it anyway. [...] We do not wish to be led, blindfolded, into a position in which we should

not be. We have the name of a neutral country and I want to keep it. I am also questioning the use of Shannon Airport [...] This started back with the Lisbon treaty. I will put my hand up and say that like an eejit [idiot], I was a member of the great party that voted for the treaty. I campaigned the first time but not the second time.⁴²

TD McGrath ist ein ehemaliges Mitglied von Fianna Fáil und für seinen soziale Konservatismus sowie für seine Offenheit bekannt. Interessanterweise war seine Position zu diesem Thema sehr ähnlich zu der seiner weiter links stehenden Kollegen, was darauf hindeutet, dass die zentrale Konfliktlinie in dieser Debatte nicht unbedingt auf einer traditionellen Links-Rechts-Achse verlief, sondern eher eine Eliten-gegen-Populisten Dynamik aufwies. Dies lässt erkennen, dass Neutralität als Symbol im irischen politischen Diskurs eine ähnliche Rolle spielt wie Migration in anderen Ländern – sie trägt Unsicherheiten in Bezug auf Identität und Wandel in sich.

Paul Murphy: The President of the European Commission, Mr. Jean-Claude Juncker, said on 10 November 2016, »We have to do this ourselves, which is why we need a new approach to building a European security union with the end goal of establishing a European army.« [...] making even more of a mockery of our supposed neutrality, considering the use of Shannon Airport. [...] In reality, the agreed objective and goal will involve the expenditure of 2 % of GDP as outlined in NATO.⁴³

Wie auch die anderen Abgeordneten des linken Spektrums konzentrierte sich TD Murphy auf die Frage einer europäischen Armee sowie auf Verteidigungsausgaben als etwas grundsätzlich negatives und kritisierte das mangelnde Engagement für das Konzept der Neutralität. Ein wenig beachteter Aspekt der linken Position zu PESCO ist die Frage, welches Niveau an Verteidigungsausgaben angemessen wäre und nur wenige Vertreter:innen dieser Position haben konkretisiert, welche Art von Streitkräften sie für Irland als erforderlich erachten. Hinweise auf diese Überlegungen zeigten sich im Redebeitrag der unabhängigen Abgeordneten Maureen O'Sullivan, die für ihre Arbeit in den Bereichen soziale Gerechtigkeit und Bildung bekannt ist.

Maureen O'Sullivan: The Minister spoke about threats. There are no threats to Ireland. It is an island country. It is neutral and its policies and plans all stress that. [...] Malta is in the Mediterranean; we are on the periphery of Europe. It is illogical that Malta does not have to participate when we have to.⁴⁴

Die Seite der PESCO-Gegner:innen argumentierte, dass Irland seine Sicherheit durch den Verzicht auf Teilnahme an Abkommen zur kollektiven Verteidigung von internationalen Entwicklungen entkoppeln könne. Angesichts der wirtschaftlichen und politischen Integration Irlands in Europa sowie der globalen wirtschaftlichen Verflechtungen durch ausländische Direktinvestitionen erscheint dies jedoch schwer vorstellbar.

Das Abstimmungsergebnis fiel erwartungsgemäß aus: Fianna Fáil, Fine Gael und eine Reihe unabhängiger, der Minderheitenregierung angehöriger Abgeordneter stimmten dafür, Sinn Féin, die Socialist Party, People Before Profit, die Green Party, die Labour Party und andere Unabhängige stimmten dagegen. Somit wurde die Abstimmung mit 75 zu 42 Stimmen für PESCO entschieden. Der einzige Anflug von Unstimmigkeit auf

Seiten der Regierung war die Abwesenheit der genannten unabhängigen Abgeordneten, welche die Regierung unterstützen, sich aber in der Vergangenheit für die Neutralität eingesetzt hatten.

Seit dem Brexit-Referendum sieht sich Irland besonderen Herausforderungen gegenüber. Die irische Regierung hat zwar Anerkennung für ihr Management der Brexit-Verhandlungen erhalten, insbesondere dafür, dass sie die europäischen Partner dazu bewegen konnte, die irische Position zur Grenze entschieden zu unterstützen. Im Zuge dieses Prozesses ließ Irland jedoch auch eine größere Bereitschaft erkennen, sich an der Vertiefung der europäischen Integration zu beteiligen. Dies ist zum einen ein politisches Zugeständnis für die europäische Unterstützung in den Verhandlungen. Zum anderen ist es auch eine Folge des verringerten Handlungsspielraums für kleine Staaten in einer EU, die zunehmend von Frankreich und Deutschland dominiert wird. In der Vergangenheit waren die Differenzen zwischen den größeren Mitgliedstaaten groß genug, um kleineren Staaten die Möglichkeit zu geben, EU-Reformen an ihre eigenen Interessen anzupassen. In einer von Frankreich und Deutschland geführten EU werden diese Spielräume jedoch enger und der Raum für konstruktive Mehrdeutigkeit schrumpft.

Irlands Reaktion auf die russische Invasion in der Ukraine

Ein erstes Anzeichen dafür, dass russische Aktivitäten Auswirkungen auf Irlands Sicherheit haben könnten, zeigte sich im Januar 2022, also einen Monat vor dem russischen Großangriff auf die Ukraine. Russland kündigte an, maritime Militärübungen in der ausschließlichen Wirtschaftszone (AWZ) Irlands südwestlich des Landes durchführen zu wollen. Trotz Einwänden der irischen Regierung hätten die geplanten Militärübungen Manöver und Schießübungen in einem ökologisch sensiblen Fischereigebiet beinhaltet. Um dies zu verhindern, kündigten die Fischer von Castletownbere an, die Übung auf dem Meer stören zu wollen, wodurch sie für weltweites Aufsehen sorgten. Nach Verhandlungen, vor allem zwischen Fischereivertretern und der russischen Botschaft in Dublin, kündigte Russland an, die Übungen weiter auf das offene Meer hinaus zu verlegen.⁴⁵ Obwohl die Situation damit entschärft wurde, zeigte diese Episode deutlich, dass Russland die Verteidigungsstrukturen des Westens auslotet. Diese Episode verdeutlichte aber auch und für Irlands Außen- und Sicherheitspolitik noch bedeutsamer, dass Russland Irlands Territorium als Teil des größeren westlichen geopolitischen Blocks wahrnimmt.⁴⁶

Diese Ereignisse fielen mit der Veröffentlichung des Berichts der Commission of the Defence Forces zusammen, einer von der Regierung eingesetzten Expertengruppe, welche die irischen Verteidigungskapazitäten überprüfen und Empfehlungen zum künftigen Bedarf abgeben sollte.⁴⁷ Der am 9. Februar 2022 veröffentlichte Bericht zeichnete ein düsteres Bild über die von Lücken geplagte Verteidigungsfähigkeiten Irlands und zeigte der Regierung verschiedene Handlungsoptionen für die Entwicklung der Streitkräfte auf, die als Levels of Ambition (LOA) bezeichnet wurden. LOA1 war die Beibehaltung des Status quo, was dem Bericht zufolge dazu führen würde, dass Irland keine funktionierenden Verteidigungsfähigkeit hätte. LOA2 bedeutete eine erste Verbesserung durch eine Verpflichtung zur Aufstockung der Verteidigungsausgaben, um das Land auf einen

Mindeststandard von militärischen Fähigkeiten zu bringen. Schlussendlich legte LOA3 den ambitioniertesten Plan fest, der darauf abzielt, Irland auf das Niveau vergleichbarer europäischer Staaten zu bringen, einschließlich einer begrenzten Luftverteidigungsfähigkeit mit schnellen Kampffjets.

Die irische Regierung entschied sich, LOA2 zu verfolgen. Als unmittelbare Konsequenz dieses Beschlusses folgte ein verstärktes Engagement Irlands im Rahmen von PESCO und eine Erhöhung des Verteidigungshaushalts.⁴⁸ Während die gestiegenen Verteidigungsausgaben allgemein begrüßt wurden, äußerten die Oppositionsparteien weiterhin Bedenken hinsichtlich des verstärkten Fokus auf PESCO. Bemerkenswert ist jedoch, dass die Green Party, die zusammen mit Fianna Fáil und Fine Gael Teil der Regierungskoalition war, sowohl die Erhöhung der Ausgaben als auch die Ausweitung der irischen Beteiligung an der PESCO unterstützte.⁴⁹

Nach der russischen Invasion in der Ukraine schloss sich Irland rasch anderen europäischen und westlichen Ländern in der Verurteilung des Angriffs an und unterstützte strenge EU-Sanktionen. Irland beteiligte sich auch an der Bereitstellung von Militärhilfe für die Ukraine durch den Finanzierungsmechanismus der Europäischen Friedensfazilität (eng.: European Peace Facility, EPF) der EU, wobei es seine Mittel speziell für nicht-letale militärische Unterstützung reservierte.⁵⁰ Infolge der Unterstützung Irlands für die EPF und der späteren Zusage, der Ukraine im Rahmen einer umfassenderen EU-Mission bei der Ausbildung von Soldaten zur Entminung und Kampfmittelbeseitigung zu unterstützen, behauptete der russische Botschafter in Irland, dass Irland nicht mehr neutral sei.⁵¹ Die Regierung vertrat dagegen den Standpunkt, dass Irlands Vorgehensweise unter seine traditionelle Politik der militärischen Neutralität falle, die sich auf die Nichtmitgliedschaft in Bündnissen beschränke – oder wie Taoiseach Micheál Martin es ausdrückte, Irland sei »nicht politisch neutral, sondern militärisch neutral.«⁵²

Die Haltung der Regierung spiegelte auch die Meinung der Bevölkerung wider, die vor der russischen Botschaft in der Orwell Road lautstark protestierte.⁵³ Als die EU zum ersten Mal ihre Richtlinie zum vorübergehenden Schutz (Richtlinie 2001/55/EG des Rates vom 20. Juli 2001) aktivierte und damit den Kriegsflüchtlingen Personenfreizügigkeit und sowie die damit verbundenen Rechte gewährte, hieß die irische Bevölkerung die ukrainischen Flüchtlinge in ihren Gemeinden und Häusern willkommen und sammelte eine beträchtliche Summe an Spenden für die Hilfsmaßnahmen in der Ukraine.⁵⁴ Die stark emotionale Reaktion der irischen Bevölkerung zeigt sich beispielhaft an einem Lastwagenfahrer, der mit seinem LKW rückwärts das Tor der russischen Botschaft in Dublin rammte. Obwohl die Polizei daraufhin eine Untersuchung einleitete, sah die russische Botschaft dies als ein Beispiel für eine wachsende und von der Regierung geförderte »Russophobie«.⁵⁵

Bei einem Besuch in Kiew brachte der damalige Taoiseach Micheál Martin im Juli 2022 Irlands Unterstützung für die ukrainische Mitgliedschaft in der EU zum Ausdruck: »I have always made clear from the outset our strong view that Ukraine belongs to the EU, the values that people are fighting and dying for today are European values.«⁵⁶ Im November 2022 verhängte Moskau über Micheál Martin und 52 weitere irische Beamte ein Einreiseverbot und bezichtigte Irland, des »[a]cting under the dictation of Brussels [...] conducting an aggressive anti-Russian propaganda campaign.«⁵⁷ Daraufhin bestellte Simon Coveney, der damalige irische Außenminister, den russischen Botschafter ein

und forderte eine Erklärung von ihm. Obwohl Irland im März 2022 vier russische Diplomaten ausgewiesen hatte, denen Spionagetätigkeit vorgeworfen wurde, wurden als Reaktion auf Russlands Maßnahme keine weiteren Ausweisungen erwogen. Sowohl bei den Sanktionen als auch bei den diplomatischen Beziehungen war Irland entschlossen, im Gleichschritt mit seinen EU-Partnern voranzuschreiten.

Obwohl Irlands Unterstützung für die Ukraine im Jahr 2022 weiterhin groß blieb, traf sie auch auf Widerstand. Die hohe Zahl an ukrainischen Flüchtlingen brachte die Kapazitäten des Landes für die Aufnahme von Asylbewerbern und Personen, die internationalen Schutz beantragen, an ihr Limit, weshalb im Juli 2022 die Visumfreiheit für nicht-ukrainische Flüchtlinge aus anderen europäischen Ländern ausgesetzt wurde. Die Unterbringung von Flüchtlingen blieb das ganze Jahr über hinweg ein Streitpunkt. Trotzdem blieb die öffentliche Unterstützung für die Position der Regierung bis zum Jahresende hoch.

Während des gesamten Krieges hat Irland das EU-Sanktionssystem zwar ausdrücklich unterstützt, doch blieb auch die Herausforderung einer wirksamen Umsetzung bestehen. So kursierten im Juli 2023 in den sozialen Medien Bilder von Bauteilen russischer Waffen, die von einem in Enniscorthy ansässigen Elektronikunternehmen namens Taoglas hergestellt worden waren und im Krieg von Russland gegen die Ukraine eingesetzt wurden.⁵⁸ Die in Irland hergestellten Bauteile waren nicht für den militärischen Gebrauch sondern für die für die Verwendung im *outdoor* Bereich bestimmt und gelangten höchstwahrscheinlich über Drittanbieter und den Schwarzmarkt nach Russland.⁵⁹ Die Tatsache, dass diese Art von Technologie die Sanktionen umgehen und für militärische Zwecke verwendet werden konnte, zeigte jedoch, dass die Sanktionsregelungen nicht ausreichten, um Russlands Militäroffensive wirksam einzuschränken.

Sowohl der Tánaiste (Stellvertretender Premierminister) Michéal Martin als auch der Taoiseach Leo Varadkar sprachen im Juni bzw. Juli 2023 von Irlands starker Unterstützung für die Zukunft der Ukraine in der Europäischen Union.⁶⁰ Im Dezember 2023 gab die EU offiziell ihre Entscheidung bekannt, Beitrittsverhandlungen mit der Ukraine und der Republik Moldau aufzunehmen und Georgien den Kandidatenstatus zu verleihen.⁶¹ Während des Besuchs von Taoiseach Varadkar dankte Präsident Selenskyj Irland für seine Unterstützung und verwies auf die nicht-letale Militärhilfe im Wert von 170 Millionen Euro, die der Ukraine seit Beginn des Konflikts zur Verfügung gestellt wurde.⁶² Neben der materiellen Unterstützung genehmigte die Regierung die irische Beteiligung an der European Union Military Assistance Mission für die Ukraine (EUMAM UA). Bis zu 30 Angehörige der Verteidigungskräfte sollen zu der in Polen stationierten Mission entsandt werden, um die ukrainischen Streitkräfte in den Bereichen Minenräumung, medizinische Versorgung und Kampfmittelbeseitigung auszubilden.⁶³

Sowohl die Bereitstellung nicht-letaler Militärhilfe als auch die Beteiligung Irlands an EUMAM UA sorgten für innenpolitische Diskussionen. Cathal Berry und andere Abgeordnete im Dáil Éireann haben seit Beginn des Konflikts dafür plädiert, dass Irland noch einen Schritt weiter gehen und der Ukraine seinen Bestand an Javelin-Raketen überlassen solle.⁶⁴ Die Regierung vertrat jedoch die Position, dass dies einen Verstoß gegen die irische Politik der militärischen Neutralität darstellen würde. Gleichzeitig wurde sie jedoch dafür kritisiert, dass die schon geleistete, begrenzte Hilfe bereits die neutrale Haltung Irlands untergrabe. Russland machte seinerseits deutlich, dass Irland

aus seiner Sicht in diesem Konflikt nicht neutral sei. Der russische Botschafter in Irland erklärte, es gäbe »keinen Zweifel daran, dass Irland im Ukraine-Konflikt nicht neutral ist«. ⁶⁵ Es bleibt abzuwarten, ob Irland weiterhin den Spagat zwischen einer formellen Behauptung der militärischen Neutralität und einer Unterstützung der Ukraine schaffen kann.

Dieser Spagat war auch ein zentraler Streitpunkt auf dem Consultative Forum on Security and Defence im Juni 2023. Unter dem Vorsitz von Professorin Dame Louise Richardson trafen sich eine Reihe von nationalen und internationalen Expert:innen aus dem Bereich der Sicherheit und Verteidigung. Die Forumssitzungen waren öffentlich zugänglich und sollten Debatten zu einer Reihe von Themen ermöglichen, darunter die Rolle Irlands bei der Friedenssicherung, die Zukunft der militärischen Neutralität, das Verhältnis zwischen Irland und anderen europäischen Akteuren wie der EU und der NATO sowie eine Bewertung des Bedrohungsumfelds, in dem sich Irland befindet. Die Treffen fanden an vier Tagen in Cork, Galway und Dublin statt.

Die Veranstaltungen in Cork und Galway wurden beide kurzzeitig durch Proteste unterbrochen, während es in Dublin zu Protesten vor den Toren des Dublin Castle kam, in dem das Forum stattfand. Die Proteste waren von der Einschätzung getragen, dass das Forum ein kalkulierter Schachzug der Regierung sei, um die irische Neutralität zu beenden oder zumindest zu verwässern, obwohl die Regierung wiederholt erklärt hatte, dass dies nicht der Fall sei. ⁶⁶ Kritik an dem Forum kam auch vom irischen Staatspräsidenten Michael D. Higgins, der meinte, die Regierung spiele mit dem Feuer, indem sie eine Diskussion über Verteidigung und Sicherheit eröffnete, die zu einem Abdriften in Richtung NATO führen könnte. ⁶⁷ Im Bericht der Kommission von Dame Richardson heißt es dazu:

Despite the fact that both the Taoiseach and the Tánaiste have stated unambiguously that the policy of neutrality was not being reconsidered, some participants repeatedly expressed the view that the Forum was a ruse, an effort to provide a rationale for the abandonment of neutrality. No evidence was produced to support these assertions and I detected no evidence to support them, but they were firmly held and robustly expressed nonetheless. ⁶⁸

Auf Grundlage des Berichts kündigte der Tánaiste jedoch einen Vorschlag zur Überprüfung des bereits erwähnten genannten Triple-Lock-Prinzips an. In der Praxis wurde dafür bisher auf Basis einer Resolution des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen entschieden, obwohl aus dem Wortlaut des Gesetzes nicht eindeutig hervorgeht, ob eine Resolution der Generalversammlung der VN ausreichen würde. Die Frage, ob auch ein Beschluss der Generalversammlung eine angemessenen Grundlagen liefern kann, stellt sich vor allem angesichts der zunehmenden Blockaden des Sicherheitsrates durch die Veto-Möglichkeit der fünf ständigen Mitglieder. Ein jüngerer Vorstoß des Tánaiste Simon Harris versuchte, die Bedingung eines Mandats durch den Sicherheitsrat durch eine Änderung des Defence Act von 1954 abzuschaffen ⁶⁹, also rechtlich ein Double-Lock-Prinzip zu verankern. Ebenfalls steht die Frage im Raum, ob auch eine Mandatierung durch eine »regionalen Organisation« als Ersatz für eine Resolution der Vereinten Nationen dienen kann. ⁷⁰

Diese Ankündigung der Regierung, das Triple-Lock-Prinzip zu wollen, wurde jedenfalls erneut als ungerechtfertigter Angriff auf die Neutralität kritisiert.⁷¹ Bedauerlicherweise führte die Auseinandersetzung über das Triple-Lock-Prinzip dazu, dass die Veröffentlichung des Detailed Implementation Plan for the Report on the Commission on the Defence Forces, der nur einen Tag nach der Ankündigung zu Triple-Lock veröffentlicht wurde, völlig in den Schatten gestellt wurde und weder in der Öffentlichkeit noch in der Politik nennenswerte Beachtung fand.⁷² Dieser Bericht baut auf den Erkenntnissen des bereits erwähnten Berichts der Commission of the Defence Forces aus dem Jahr 2022 auf und entwickelt einen konkreten Zeitplan für die Erreichung des von der Regierung anvisierten LOA2. Es scheint also, dass Irland im Bereich der Sicherheit und Verteidigung lieber über abstrakte Frage im Zusammenhang mit der Neutralität diskutiert, als sich mit Realitäten auseinanderzusetzen.

Neutralität, Verteidigung und Sicherheit im Wahljahr 2024

Wie in einer Situation zu erwarten ist, in der keine Wahrnehmung einer unmittelbaren Bedrohung für die Sicherheit eines Staates existiert, spielten Sicherheit und Verteidigung bei den Parlamentswahlen in Irland 2024 keine große Rolle. Jedoch beschrieben alle politischen Gruppierungen in ihren Wahlprogrammen ihre jeweilige Sicht auf die Neutralität und die Sicherheit Irlands. Im Folgenden wird eine kurze vergleichende Analyse der Wahlprogramme vorgenommen, welche die anfängliche Behauptung dieses Beitrags stützt, dass in Irland nicht über die Neutralität debattiert wird. Vielmehr werden die politischen Differenzen in Bezug auf Sicherheit und Verteidigung innerhalb des Rahmens einer Verpflichtung zur Wahrung der Neutralität Irlands diskutiert. Die Analyse konzentriert sich auf jene neun Parteien, die den Einzug in den Dáil Éireann geschafft haben. Dies sind Fianna Fáil, Fine Gael, Sinn Féin, die Labour Party, die Social Democrats, die Green Party, Aontú, Independent Ireland und People Before Profit Alliance/Solidarity. Von den Parteien, die keine Sitze errungen haben – die Irish Freedom Party, Independents for Change, die Centre Party, die National Party und die National Alliance – hat sich keine für eine Änderung der Neutralität ausgesprochen, so dass ihr Ausschluss die Analyse nicht verzerrt oder verändert. Die Analyse konzentriert sich auf drei Themen – Neutralität, Verteidigungsausgaben und institutionelle Reform –, um die Konturen der Debatte zu erfassen.

Zunächst zur Neutralität: Alle Parteien sprachen sich für eine Fortsetzung der irischen Neutralität und militärischen Allianzfreiheit aus. Uneinigkeit bestand jedoch in der Art und Weise, wie die Neutralität definiert wird und inwieweit sie rechtlich geschützt werden sollte. Sowohl Fianna Fáil als auch Fine Gael definierten Neutralität relativ eng als Nichtmitgliedschaft in Militärbündnissen, sahen aber weitergehende Kooperationspunkte auf europäischer Ebene und mit der NATO durch ihr Partnerschaft für den Frieden (eng.: Partnership for Peace, PfP) Programm.⁷³ Nur die Social Democrats teilten diese enge Definition ausdrücklich, waren aber weniger offen in der Befürwortung multilateraler Verteidigungszusammenarbeit und lehnten die Aussicht auf eine NATO-Mitgliedschaft ausdrücklich ab.⁷⁴ Sinn Féin, die zweitgrößte Partei nach der Wahl, forderte eine Verfassungsänderung zum Schutz der Neutralität und wollte sich

den Versuchen zu widersetzen, den Abstimmungsmodus der GSVP in der EU auf qualifizierte Mehrheit zu ändern.⁷⁵ In ihrem Wahlprogramm forderte die Partei auch ein Ende der militärischen Unterstützung für die Ukraine, wobei sich die Parteiführung während des Wahlkampfes davon distanzierte, indem sie dies als Aufruf zum Frieden und nicht als Versuch darstellte, den Widerstand gegen die russische Invasion zu untergraben.⁷⁶

Von den anderen Parteien sprachen sich alle für die Neutralität aus und entweder für eine Verfassungsänderung zum Schutz der Neutralität oder zumindest für die Beibehaltung des Triple-Lock-Prinzips.⁷⁷ Auch die Green Party und PBPA/Solidarity schlossen in ihren Wahlprogrammen eine NATO-Mitgliedschaft ausdrücklich aus.⁷⁸ Aontú ging noch weiter als Sinn Féin, indem sie sich gegen künftige EU-Vertragsänderungen und eine gemeinsame EU-Verteidigung aussprach. Die Partei kritisierte auch, dass die Ukraine-Krise genutzt werde, um den Druck auf die irische Neutralität zu erhöhen.⁷⁹

Auch wenn die Neutralität selbst von keiner Partei in Frage gestellt wurde, lässt sich doch ein klares Muster erkennen: Fianna Fáil und Fine Gael, die beiden Parteien, die in der Vergangenheit die irische Politik dominiert haben, sehen die Neutralität positiv, sind aber offen für eine gewisse multilaterale Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit und Verteidigung und sprechen sich auch ausdrücklich für eine enge Definition der Neutralität aus, die nur als Nichtmitgliedschaft in Militärbündnissen verstanden wird. Die Social Democrats teilen diese Definition weitgehend, wenn auch mit einer deutlicheren Ablehnung der NATO. Sinn Féin, die Labour Party, die Green Party, Aontú, PBPA/Solidarity und Independent Ireland hingegen sehen die Neutralität bedroht und versuchen, sie entweder durch eine Verfassungsänderung oder durch die Beibehaltung des Triple-Lock-Mechanismus oder beides zu schützen.

Interessanterweise bestand bei den Verteidigungsausgaben ein weitaus höherer Grad an Konsens. Von den Parteien, die sich in ihren Programmen ausführlich mit den Ausgaben befassten, unterstützten alle eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben, wobei sich die drei großen Parteien und die Labour Party ausdrücklich dazu verpflichteten, LOA2 zu erreichen, wie im Bericht der Commission of the Defence Forces dargelegt.⁸⁰ Bei den Verteidigungsausgaben gab es eine leichte Divergenz zwischen dem Schwerpunkt auf Bezahlung und Zulagen einerseits, um die Personalstruktur der Streitkräften zu verbessern und die Lebenshaltungskosten für Angehörigen der Streitkräfte zu senken, und Investitionen in militärische Ausrüstung andererseits. Die Unterschiede in der Priorisierung der Ausgaben stimmen weitgehend mit den zuvor beschriebenen Präferenzen zur Neutralität überein: Nur PBPA/Solidarity lehnten eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben ausdrücklich ab (obwohl sie die Gehaltsforderungen der Streitkräfte unterstützt hatten) und plädierten sogar für einen Rückzug aus der PESCO Initiative, die sie als »Verpflichtung, die Verteidigungsausgaben zu erhöhen, um sich auf einen Beitritt zur NATO vorzubereiten« bezeichneten.⁸¹ Insgesamt bestand jedoch Konsens darüber, dass Irland seine Sicherheits- und Verteidigungsausgaben erhöhen müsse. Angesichts der relativ geringen Bedeutung dieses Themas im Vergleich zu anderen Budgetforderungen, etwa in den Bereichen Gesundheitswesen und Wohnungsbau, scheint es jedoch wenig wahrscheinlich, dass es zu einer starken Anhebung der Verteidigungsausgaben kommen wird.

Schließlich schlugen einige Parteien in ihren Wahlprogrammen strukturelle oder institutionelle Änderungen der Sicherheits- und Verteidigungspolitik vor, die Einblicke

in die Nuancen der irischen Debatte in diesem Bereich geben. Die radikalsten Änderungen schlug Fianna Fáil mit der Reform des Triple-Lock-Mechanismus vor, die auf die Empfehlung des Berichts des Consultative Forum on International Security zurückging. Die Partei schlug vor, ein neues Ministerium für innere Angelegenheiten einzurichten, das Verantwortung für Einwanderung und Cybersicherheit übernehmen soll. Außerdem regte sie die Einrichtung eines nationalen Nachrichtendienstes sowie die Fertigstellung und Veröffentlichung der ersten nationalen Sicherheitsstrategie Irlands an.⁸² Fine Gael schlug die Rückkehr zum Amt eines Verteidigungsministers auf Kabinettssebene⁸³ und eine Überprüfung der irischen Geheimdienststrukturen vor.⁸⁴ Die Labour Party versprach ebenfalls die Veröffentlichung einer nationalen Sicherheitsstrategie und eine Überprüfung der irischen Nachrichtendienste, einschließlich der Schaffung eines klaren Rechtsrahmens und der Aufsicht über nachrichtendienstliche Aktivitäten.⁸⁵ Die Green Party sprach sich für die Schaffung eines »Staatsministers« für Verteidigung aus, also einer nachrangigen Position, die im Kabinett kein Stimmrecht hätte.⁸⁶ Die anderen Parteien blieben in ihren Programmen bei Vorschlägen zu Politikinhalt und stellten keine institutionellen oder legislativen in Aussicht, die über eine Verfassungsänderung zum Schutz der Neutralität oder eine Verpflichtung zur Beibehaltung des Triple-Lock-Mechanismus hinausgehen.

Die Positionen der Parteien in den Wahlprogrammen spiegelten weitgehend die öffentlichen Meinung in Irland wider, in der eine breite Unterstützung für die Neutralität und nur ein geringes Maß an Bedrohungswahrnehmung zu verzeichnen sind.⁸⁷ Zwar gibt es in der öffentlichen Meinung einige Nuancen, wie die breite Unterstützung für die europäische Sicherheits- und Verteidigungskooperation⁸⁸ zeigt, doch scheint es unwahrscheinlich, dass die irische Öffentlichkeit ohne einen größeren Schock von außen eine weitreichende Änderung der Neutralität fordern wird. Es ist auch erwähnenswert, dass die Frage der Neutralität und der Sicherheit im Allgemeinen bei den letzten Wahlen nicht im Vordergrund stand, so dass die oben beschriebenen geringfügigen Unterschiede wahrscheinlich keinen oder nur einen geringen Einfluss auf die Wahlen hatten.⁸⁹

Schlussfolgerung

Irland führt keine Debatte über Neutralität, und dies geht zu Lasten seiner Sicherheitskultur sowie seiner Fähigkeit, über externe Bedrohungen nachzudenken, zu planen und darauf zu reagieren. Ein Aspekt davon ist, dass Irlands Sicherheitskultur aus historischen Gründen größtenteils auf innere Bedrohungen durch paramilitärische Organisationen ausgerichtet war. Diese Bedrohung im Inneren hat durch den Friedensprozess und den Abschluss des Karfreitagsabkommen (Good Friday Agreement) im Jahr 1998 nachgelassen, jedoch hat Irland seine Sicherheitskultur nach wie vor noch nicht gewandelt. Trotz der Rolle Irlands als Standort für große Internetunternehmen und der damit verbundenen Bedrohung im Bereich der Cybersicherheit wurde ein flexibleres Verständnis der Neutralität, das es erlauben würde, den modernen Sicherheitsherausforderungen gerecht zu werden, von der Regierung bislang noch nicht forciert.

Das Problem mit der relativen Stille zu diesen Themen ist, dass sie es populistischen Kräften ermöglicht, Debatten zu dominieren. Die Neutralität ist, vielleicht ungleich

mehr als anderswo, tief in der irischen Identität verwurzelt – sie ist vor allem Ausdruck dessen, wer die Iren sind, und weniger dessen, was sie tun. In diesem Zusammenhang kann man die symbolische Rolle verstehen, welche der Neutralität im populistischen Diskurs in Irland zukommt, und wie Narrative einer Bedrohung der Neutralität durch vermeintlich korrupte und unaufrichtige Eliten auf nationaler oder internationaler Ebene genutzt werden können, um politische Ressentiments zu schüren. Dahingehend wird das Thema Neutralität ähnlich (populistisch) genutzt wie das Thema Migration in anderen europäischen Ländern.

Obwohl die öffentliche Unterstützung für die EU in Irland nach wie vor hoch ist, ist der Zuspruch zur Neutralität ebenfalls hoch. Daher hat sie das Potenzial zu einem Spaltpilz für die öffentliche Meinung zu werden, der den Euroskeptizismus in Zukunft vorantreiben könnte. Gegenwärtig gibt es in Irlands Politik wenig Bereitschaft, die irische Neutralitätspolitik zu ändern, und die erforderliche Veränderung der Sicherheitskultur in Richtung äußerer Bedrohungen ist nicht in das öffentliche Bewusstsein gedrungen – dies obwohl das irische Gesundheitswesen während der COVID-19 Pandemie Opfer eines schweren Cyberangriffs wurde, obwohl Russland mehrmals betont hat, dass es Irland im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg nicht als neutral betrachtet, und obwohl zunehmend klar wird, dass Irlands Wirtschaftsmodell auf technologischen Kapazitäten und internationalen Institutionen beruht, die zusehends anfälliger werden.

In gewissem Maße musste Irland seine Sicherheitspolitik in den letzten 75 Jahren nicht ernsthaft hinterfragen, da es von einem wohlwollenden geopolitischen Umfeld in seiner Nachbarschaft profitierte. Dieses Umfeld hat sich jedoch grundlegend verändert. Bis heute fehlt Irland jedoch der politische Willen, diesem Wandel Rechnung zu tragen, und es wird dies möglicherweise erst tun, wenn ein Schock von außen es dazu zwingt.

Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Beitrag wurde aus dem Englischen unter Zuhilfenahme von DeepL und ChatGPT übersetzt und von zwei Personen sprachlich nachbearbeitet.
- 2 Karen Devine, »Values and Identities in Irish Peace Policy: Four Centuries of Norm Continuity and Change,« *Swiss Political Science Review* 19, Nr. 3 (2013): 376–409.
- 3 Bill McSweeney, »Out of the Ghetto: Irish Foreign Policy since the Fifties,« *Studies: An Irish Quarterly Review* 75, Nr. 300 (1986): 401–12.
- 4 Ben Tonra, *Global Citizen and European Republic: Irish Foreign Policy in Transition* (Manchester: Manchester University Press, 2006).
- 5 Trevor C. Salmon, *Unneutral Ireland: An Ambivalent and Unique Security Policy* (Oxford: Clarendon Press, 1989).
- 6 Conor Gallagher, *Is Ireland Neutral? The Many Myths of Irish Neutrality* (Dublin: Gill Books, 2023).
- 7 Gallagher, *Is Ireland Neutral?*, 269.
- 8 Pat Leahy, »Voters want to keep neutrality, but improve Ireland's military capacity; Poll shows support for increasing ability to defend airspace and territorial waters,« *The Irish Times*, 17. Juni 2023, <https://www.irishtimes.com/politics/2023/06/17/voters-want-to-keep-neutrality-but-improve-irelands-military-capacity-poll-shows-support-for-increasing-ability-to-defend-airspace-and-territorial-waters/>

ters-want-to-keep-ireland-neutral-but-increase-investment-in-defence-poll-shows/.

- 9 Die Mehrdeutigkeit des Begriffs wurde auch in Untersuchungen zu parlamentarischen Debatten über Sicherheit und Verteidigung hervorgehoben. Siehe Cornelia-Adriana Baciú, »Security Transformation and Multilateralism: The Future of Irish Defence and Foreign Policy,« *Irish Studies in International Affairs* 29 (2018): 97–117.
- 10 Dies bedeutet aus dem Gälischen übersetzt »Soldaten des Schicksals«. Die drei großen irischen politischen Parteien verwenden Namen in irischer Sprache. Fine Gael bedeutet übersetzt »Gälischer Stamm«. Sinn Féin bedeutet »Wir selbst allein« Der Name der Partei Aontú, die erst seit kurzem in der irischen Politikszene vertreten ist und zwei Sitze im aktuellen Dáil errungen hat, bedeutet übersetzt »Einheit«.
- 11 Alan J. Ward, »Lloyd George and the 1918 Irish Conscription Crisis,« *The Historical Journal* 17, Nr. 1 (1974): 107–29.
- 12 Es handelte sich dabei um zwei Häfen in Cork und einen Hafen in Donegal.
- 13 Sean McGraw und Eoin O'Malley, *One Party Dominance: Fianna Fáil and Irish Politics 1926–2016* (London: Routledge, 2017).
- 14 Churchill betonte in seiner Ansprache: »The sense of envelopment, which might at any moment turn to strangulation, lay heavy upon us. We had only the northwestern approach between Ulster and Scotland through which to bring in the means of life and to send out the forces of war. Owing to the action of Mr. de Valera, so much at variance with the temper and instinct of thousands of southern Irishmen, who hastened to the battlefield to prove their ancient valor, the approaches which the southern Irish ports and airfields could so easily have guarded were closed by the hostile aircraft and U-boats.

This was indeed a deadly moment in our life, and if it had not been for the loyalty and friendship of Northern Ireland we should have been forced to come to close quarters with Mr. de Valera or perish forever from the earth. However, with a restraint and poise to which, I say, history will find few parallels, we never laid a violent hand upon them, which at times would have been quite easy and quite natural, and left the de Valera Government to frolic with the German and later with the Japanese representatives to their heart's content.«

De Valera entgegnete: »Allowances can be made for Mr. Churchill's statement, however unworthy, in the first flush of his victory. No such excuse could be found for me in this quieter atmosphere. There are, however some things which it is my duty to say, some things which it is essential to say. I shall try to say them as dispassionately as I can.

Mr. Churchill makes it clear that, in certain circumstances, he would have violated our neutrality and that he would justify his action by Britain's necessity. It seems strange to me that Mr. Churchill does not see that this, if accepted, would mean Britain's necessity would become a moral code and that when this necessity became sufficiently great, other people's rights were not to count.« Winston Churchill, »Five Years of War, Broadcast to the British Nation,« 13 Mai 1945, iBiblio, online Information database, University of North Carolina at Chapel Hill, www.ibiblio.org/pha/policy/1945/1945-05-13a.html; »Eamon de Valera: Response to Churchill's Cri-

- ticism about Neutrality – 1945,« *Speakola*, <https://speakola.com/political/eamon-de-valera-churchill-criticism-1945>.
- 15 Eunan O’Halpin, *Spying on Ireland: British Intelligence and Irish Neutrality during the Second World War* (Oxford: Oxford University Press, 2008).
 - 16 Dáil Debates, Vol. 159, 3. Juli 1956, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/1956-07-03/33/>.
 - 17 Conor Gallagher, »Irish Veterans of Siege of Jadotville to Receive Medals,« *Irish Times*, 13. Juni 2017, <https://www.irishtimes.com/news/politics/irish-veterans-of-siege-of-jadotville-to-receive-medals-1.3118324>. Im Jahr 2016 erschien ein Film, der die Belagerung der irischen Blauhelm-Soldaten behandelt, unter dem Titel *The Siege of Jadotville* (dt.: *Jadotville*).
 - 18 John Temple Lang, »The Irish Court Case Which Delayed the Single European Act: Crotty v An Taoiseach and Others,« *Common Market Law Review* 24, Nr. 4 (1987): 709–718.
 - 19 Vertrag von Maastricht (1992, 11. Änderung), Vertrag vom Amsterdam (1998, 18. Änderung), Vertrag von Nizza (Ablehnung der Änderung bei einem Referendum im Juni 2001, später Annahme der 26. Änderung in einem Referendum im Oktober 2002), Vertrag von Lissabon (Ablehnung der Änderung in einem Referendum im Juni 2008, später Annahme der 28. Änderung in einem Referendum im Oktober 2009).
 - 20 Bláthna Ruane, »Reflections on Procedural Rights in Constitutional Referenda,« *Irish Jurist* 48 (2012): 1–42.
 - 21 Schlussfolgerungen des Vorsitzes-Europäischer Rat von Sevilla, 21. und 22. Juni 2002, Anlage III, 41, www.europarl.europa.eu/summits/pdf/sev2_de.pdf.
 - 22 Die Formulierung dieser Bestimmung ist »The State shall not adopt a decision taken by the European Council to establish a common defence pursuant to Article 1.2 of the Treaty referred to in subsection 7 of this section where that common defence would include the State.«
 - 23 Die Anzahl der Kommissare wurde auf die Anzahl der Mitgliedstaaten begrenzt, jedoch darf ab einer bestimmten Zahl von Mitgliedstaaten nicht mehr jedes Land automatisch einen Kommissar stellen.
 - 24 Die Parteien, die sich gegen den Vertrag von Lissabon aussprachen, hatten im Parlament lediglich zehn Sitze inne. Die Green Party sprach sich als Oppositionspartei bei beiden Referenden zum Vertrag von Nizza gegen diesen Vertrag aus, befürwortete als Regierungspartei aber die Ratifikation des Vertrags von Lissabon.
 - 25 John O’Brennan, »Ireland’s Return to ›Normal‹ Voting Patterns on EU Issues: The 2002 Nice Treaty Referendum,« *European Political Science* 2, Nr. 2 (2003): 5–13; Stephen Quinlan, »The Lisbon Treaty Referendum 2008,« *Irish Political Studies* 24, Nr. 1 (2009): 107–121.
 - 26 Der Begriff »Triple-Lock« wurde in den Debatten über die Ratifizierung des Vertrags von Nizza durch Irland im Jahr 2001 eingeführt. Der Begriff ist zwar nicht gesetzlich definiert, spiegelt aber die Rechtslage wider, dass die Entsendung irischer Truppen ins Ausland ab einer Anzahl von mehr als 12 Personen im Rahmen einer UN-Mission der Zustimmung des Dáil bedarf. Seit 2001 ist dies die erklärte Politik der Regierungen in Bezug auf internationale Einsätze. Siehe auch Ben

- Tonra, »Unpicking the ›Triple-Lock‹ of Ireland's Defence Green Paper,« UCDSpire, <http://politicalscience.ie/?p=gjimmptzmfnaq&paged=13>.
- 27 Department of Defence, White Paper on Defence, Februar 2000, https://ecfr.eu/archive/page/-/Eire_-_2000_-_White_Paper_on_Defence.pdf; Department of Defence, White Paper on Defence, August 2015, <https://assets.gov.ie/21963/f1e7723dd1764a4281692f3f7cb96966.pdf>.
- 28 Department of Foreign Affairs, Challenges and Opportunities Abroad: White Paper on Foreign Policy, 1996; Government of Ireland, The Global Island: Ireland's Foreign Policy for a Changing World, 2015, <https://www.dfa.ie/media/dfa/alldfawebsitemedia/ourrolesandpolicies/ourwork/global-island/the-global-island-irelands-foreign-policy.pdf>.
- 29 Michael Gallagher und Michael Marsh, Hg., How Ireland Voted 2011: The Full Story of Ireland's Earthquake Election (Cham: Palgrave Macmillan).
- 30 Michael Gallagher, »The results analysed: The aftershocks continue,« in How Ireland Voted 2011: The Full Story of Ireland's Earthquake Election, hg. von Michael Gallagher und Michael Marsh (Cham: Palgrave Macmillan, 2011), 125–157.
- 31 Michéal Lehane, »Three main parties looking to be becoming the new norm,« RTE, 30. November 2024, <https://www.rte.ie/news/election-24/2024/1129/1483848-exit-poll-analysis/>.
- 32 Joint Committee on European Affairs, Dáil Éireann, 5. Juli 2017, https://data.oireachtas.ie/ie/oireachtas/debateRecord/joint_committee_on_european_union_affairs/2017-07-05/debate/mul@/main.pdf
- 33 Christina Finn, »We're being asked to sell out our neutrality: Government accused of trying to rush EU defence deal vote,« The Journal.ie, 7. Dezember 2017, <https://www.thejournal.ie/eu-army-pesco-3734034-Dec2017/>.
- 34 Dáil Debates, Vol. 962 No. 8, 7. Dezember 2014, <https://www.oireachtas.ie/en/debates/debate/dail/2017-12-07/38/>.
- 35 Dáil Debates, Vol. 962 No. 8, 7. Dezember 2014.
- 36 Dáil Debates, Vol. 962 No. 8, 7. Dezember 2014. Hier wird auf die Ernennung des Stabschefs der irischen Streitkräfte zum Vorsitzenden des Militärausschusses der Europäischen Union Bezug genommen.
- 37 Dáil Debates, Vol. 962 No. 8, 7. Dezember 2014.
- 38 Dáil Debates, Vol. 962 No. 8, 7. Dezember 2014.
- 39 Dáil Debates, Vol. 962 No. 8, 7. Dezember 2014.
- 40 Dáil Debates, Vol. 962 No. 8, 7. Dezember 2014.
- 41 Dáil Debates, Vol. 962 No. 8, 7. Dezember 2014.
- 42 Dáil Debates, Vol. 962 No. 8, 7. Dezember 2014.
- 43 Dáil Debates, Vol. 962 No. 8, 7. Dezember 2014.
- 44 Dáil Debates, Vol. 962 No. 8, 7. Dezember 2014.
- 45 AP/Reuters, »Russia moves naval exercises off Irish coast,« DW, 30. Januar 2022, <https://www.dw.com/en/russia-moves-naval-exercises-upon-irelands-request/a-60599918>.
- 46 Siehe hierzu auch ebenfalls Garvan Walshe, »Ireland's New Defense Realities,« Foreign Policy, Winter 2025, 17–18. Walshe weist darauf hin, dass Irland ein zentra-

ler Knotenpunkt für den transatlantischen Datentransfer mittels Seekabel und dadurch ein mögliches Ziel für russische Angriffe gegen diese Infrastruktur ist.

- 47 Siehe Commission of the Defence Forces, »Report of the Commission of the Defence Forces«, 9. Februar 2022, <https://www.military.ie/en/public-information/publications/report-of-the-commission-on-defence-forces/report-of-the-commission-on-on-defence-forces.pdf>.
- 48 Cormac O'Keeffe, »The struggle between ambition and reality in the defence of the nation«, *Irish Examiner*, 15. Juli 2022, <https://www.irishexaminer.com/opinion/commentanalysis/arid-40918523.html>.
- 49 Michéal Lehane, »Govt to approve plan for Ireland to join EU military initiative«, *RTE News*, 11. Juni 2024, <https://www.rte.ie/news/politics/2024/0611/1454083-govt-join-eu-military-initiative/>.
- 50 Cormac O'Keeffe, »Ireland will ›pay its share‹ of the EU's growing fund for Ukraine«, *Irish Examiner*, 10. April 2022, <https://www.irishexaminer.com/news/arid-40848644.html>.
- 51 Neil Michael, »Filatov: ›No ambiguity about the fact that Ireland is not neutral in the Ukrainian conflict‹«, *Irish Examiner*, 27. Oktober 2022, <https://www.irishexaminer.com/news/arid-40993562.html>.
- 52 Ronán Duffy, »Taoiseach: Ireland ›not politically neutral but militarily neutral‹ as Ukraine travel advice is updated«, *The Journal*, 25. Januar 2022, <https://www.thejournal.ie/training-exercise-russia-ireland-5664154-Jan2022/>.
- 53 Jade Wilson und Polina Maliuzhonok, »Six months of protests at Dublin's Russian embassy: ›We have other things to do but this is more important‹«, *The Irish Times*, 16. August 2022, <https://www.irishtimes.com/ireland/2022/08/12/six-months-of-protests-at-dublins-russian-embassy-we-have-other-things-to-do-but-this-is-more-important/>.
- 54 Gráinne Ní Aodha, »Government appeals for more pledged accommodation for Ukrainians«, *BreakingNews.ie*, 24. November 2022, <https://www.breakingnews.ie/ireland/irish-government-appeals-for-more-pledged-accommodation-for-ukrainians-1396587.html>.
- 55 Cormac O'Keeffe, »Man appears in court after truck crashed through Russian embassy gate«, *Irish Examiner*, 8. März 2022, <https://www.irishexaminer.com/news/courtandcrime/arid-40824033.html>.
- 56 »Ukraine war: Irish PM visits areas of war-torn Kyiv«, *BBC*, 6. Juli 2022, <https://www.bbc.com/news/world-europe-62062722>.
- 57 Gabija Gataveckaite und John Downing, »›An aggressive anti-Russian propaganda campaign‹ – Ireland in the firing line as 52 politicians banned from entering Russia«, *Irish Independent*, 17. November 2022, <https://www.independent.ie/irish-news/an-aggressive-anti-russian-propaganda-campaign-ireland-in-the-firing-line-as-52-politicians-banned-from-entering-russia/42150752.html>.
- 58 Séan Pollack, »Parts made by Irish tech company allegedly found in 500kg Russian bomb in Ukraine«, *Belfast Telegraph*, 16. Juli 2023, <https://www.belfasttelegraph.co.uk/business/technology/parts-made-by-irish-tech-company-allegedly-found-in-500kg-russian-bomb-in-ukraine/a1368973419.html>.

- 59 Niall O'Connor, »A web of global smugglers has sent Irish tech to build Russian drones used in Ukraine war,« *The Journal.ie*, 19. Juli 2023, <https://www.thejournal.ie/irish-components-ukraine-russia-war-5942326-Jul2023/>.
- 60 Tánaiste Micheál Martin, »National Statement by Tánaiste Micheál Martin at the Ukraine Recovery Conference, London, 21 June 2023,« Department of Foreign Affairs, 21. Juni 2023, <https://www.gov.ie/en/speech/88cd3-national-statement-by-tanaiste-micheal-martin-at-the-ukraine-recovery-conference-london-21-june-2023/>; President of Ukraine, »President of Ukraine met with the Taoiseach of Ireland in Kyiv,« 19. Juli 2023, <https://www.president.gov.ua/en/news/prezident-ukrayini-zustrivsyia-z-premyer-ministrom-irlandiyi-84413>.
- 61 Jessica Parker und Paul Kirby, »EU to open membership talks with Ukraine and Moldova,« *BBC*, 14. Dezember 2023, <https://www.bbc.com/news/world-europe-67722252> (3. Dezember 2024)
- 62 President of Ukraine, »President of Ukraine met with the Taoiseach of Ireland in Kyiv.«
- 63 Conor Gallagher, »Training of Ukrainian military by Defence Forces to be sporadic and short-term, officers told,« *Irish Times*, 20. März 2023, <https://www.irishtimes.com/ireland/2023/03/14/defence-forces-training-for-ukraine-military-to-be-sporadic-and-short-term/>.
- 64 Nicky Ryan, »TD calls for Ireland to provide anti-tank weapons to Ukraine,« *The Journal.ie*, 26. Februar 2022, <https://www.thejournal.ie/ireland-send-weapons-to-ukraine-5694833-Feb2022/>.
- 65 Neil Michael, »Filatov: »No ambiguity about the fact that Ireland is not neutral in the Ukrainian conflict,« *Irish Examiner*, 27. Oktober 2022, <https://www.irishexaminer.com/news/arid-40993562.html>.
- 66 Amy Nolan, »Cork protestors to explain why they disrupted security and defence forum,« *Echo Live.ie*, 28. Juni 2023, <https://www.echolive.ie/corknews/arid-41172142.html>.
- 67 Nolan, »Cork protestors to explain why they disrupted security and defence forum.«
- 68 Professor Dame Louise Richardson, »Consultative Forum on International Security Policy: Report to an Tánaiste,« 10. Oktober 2023, 10, <https://assets.gov.ie/275081/6cbe12c4-2f01-4fdc-a8e5-98e14coe1546.pdf>.
- 69 Sandra Hurley, »Proposal to remove UNSC veto over Ireland's »triple lock,« *RTÉ News*, 23. Februar 2025, <https://www.rte.ie/news/politics/2025/0223/1498408-triple-lock/>.
- 70 Walshe, »Ireland's New Defense Reality,« 17.
- 71 Christina Finn, »Micheál Martin announces plan to get rid of triple lock which limits Irish military operations overseas,« *The Journal.ie*, 22. November 2023, <https://www.thejournal.ie/triple-lock-changes-micheal-martin-6229725-Nov2023/>.
- 72 Niall O'Connor und Jane Matthews, »Raft of ambitious timelines in Irish Defence Forces change plan published by Government today,« *The Journal.ie*, 21. November 2023, <https://www.thejournal.ie/defence-forces-change-plan-launch-cabinet-6227998-Nov2023/>.

- 73 Fianna Fáil, Moving Forward Together, General Election Manifesto 2024, 128, https://7358484.fs1.hubspotusercontent-na1.net/hubfs/7358484/FF%20Manifesto%202024_V4_Screen%5B45%5D.pdf; Fine Gael, Serving your Future General Election Manifesto 2024, 71, <https://www.finegae.ie/app/uploads/2024/11/Fine-Gael-General-Election-2024-Manifesto.pdf>.
- 74 Social Democrats, For the Future, General Election Manifesto 2024, 138, <https://www.socialdemocrats.ie/wp-content/uploads/2024/11/GE24Manifesto.pdf>.
- 75 Sinn Féin, The Choice for Change, General Election Manifesto 2024, 162, <https://vote.sinnfein.ie/wp-content/uploads/2024/11/SinnFeinManifesto2024.pdf>.
- 76 Sinn Féin, The Choice for Change, 154; »Ukraine using long-range missiles not good news – SF leader,« RTE News, 25. November 2024, <https://www.rte.ie/news/post/104566397/>.
- 77 Labour, Building Better Together, General Election Manifesto 2024, 125, <https://labour.ie/wp-content/uploads/2021/10/Labour-Manifesto-2024-Building-Better-Together.pdf>; Aontú, Our Common Sense (Part 2), General Election Manifesto 2024, 28, <https://aontu.ie/styles/kcfinder/upload/images/Manifestop2.pdf>; Independent Ireland, Common Sense Solutions for a better Ireland, General Election Manifesto, 24, <https://static1.squarespace.com/static/64cdfa8cebed2a5db88d4067/t/67476ca41cf5ado46974fbcf/1732734118555/Compressed+General+Election+Manifesto.pdf>; Green Party, Towards 2030: A decade of change, General Election Manifesto 2024, 70, https://www.greenparty.ie/sites/default/files/2024-11/Manifesto%20OCT%2024%20-%20digital%20version_final.pdf; People Before Profit Alliance/Solidarity, Another Ireland is Possible, General Election Manifesto 2024, 28, <https://www.pbp.ie/ge24/manifesto/>.
- 78 Green Party, Towards 2030, 70; People Before Profit Alliance/Solidarity, Another Ireland is Possible, 28.
- 79 Aontú, Our Common Sense, 28.
- 80 Fine Gael, Serving your Future, 71; Fianna Fáil, Moving Forward Together, 128; Labour, Building Better Together, 123; Sinn Féin, The Choice for Change, 164.
- 81 People Before Profit Alliance/Solidarity, Another Ireland is Possible, 28.
- 82 Fianna Fáil, Moving Forward Together, 119, 120.
- 83 Irland ist insofern ungewöhnlich, als es keinen eigenständigen Verteidigungsminister gibt, sondern die Zuständigkeit im Kabinett derzeit vom Außenminister wahrgenommen wird und früher mit dem Amt des Taoiseach, dem Amt des Tánaiste und sogar dem Landwirtschaftsminister verbunden war.
- 84 Fine Gael, Serving your Future, 71, 73.
- 85 Labour, Building Better Together, 125
- 86 Green Party, Towards 2030, 70.
- 87 Leahy, »Voters want to keep neutrality, but improve Ireland's military capacity.«
- 88 Das European Movement Ireland veröffentlichte im März 2024 Umfrageergebnisse, wonach 56 % der Befragten eine Erhöhung der Investitionen in die Sicherheits- und Verteidigungszusammenarbeit mit Europa befürworten. Siehe European Movement Ireland, EM Ireland EU Poll 2024, <https://www.europeanmovement.ie/wp-content/uploads/2024/05/EM-Ireland-EU-Poll-2024.pdf>.

- 89 Fiachra O'Cionnaith, »Housing, homelessness biggest issue for Election 2024 voters,« RTE News, 30. November 2024, <https://www.rte.ie/news/election-24/2024/1130/1483888-election-age-gender/>.

Die Neutralität Maltas

Vom Neutralismus zur (prekären) Balance mit der EU-Mitgliedschaft

Roderick Pace¹

Einführung

Malta ist das jüngste Mitglied der Gruppe permanent neutraler Staaten in Europa. Offiziell nahm es diesen Status 1987 an, nachdem es bereits seit 1971 eine Politik der Bündnis- und Blockfreiheit sowie der Neutralität verfolgt hatte. Ähnlich wie Österreich verankerte Malta seine Neutralität in der Verfassung, trat später (im Jahr 2004) der Europäischen Union (EU) bei und wurde somit Teil ihrer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Angesichts der russischen Invasion in der Ukraine und des andauernden Konflikts hat Malta Russland scharf kritisiert und sowohl die EU-Hilfen für die Ukraine als auch die Stärkung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) unterstützt. Die jüngste Eurobarometer-Umfrage vom Herbst 2024 zeigt, dass diese Politik starken Rückhalt in der Bevölkerung hat.² Obwohl in den Medien vereinzelt Stimmen laut werden, welche die Relevanz der Neutralität als Garant für Maltas Sicherheit in Frage stellen, gibt es keine nennenswerte Bewegung in Richtung einer Aufgabe der Neutralität und eines Beitritts zur Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO), wie sie Finnland und Schweden vollzogen haben.

Dieser Artikel untersucht die Geschichte von Maltas Neutralität und ihren derzeitigen Stellenwert im Kontext der Europäischen Union. Zunächst zeigt der Artikel, wie Maltas geopolitische Lage, Außenbeziehungen und Innenpolitik die Entstehung und rechtliche Kodifizierung seiner Neutralität geprägt haben. In den 1980er-Jahren erkannte Malta, dass es nach der Schließung der britischen Militärbasen nicht in der Lage war, seine Sicherheit, territoriale Integrität und Neutralität eigenständig zu gewährleisten. Um dem entgegenzuwirken schloss Malta zunächst Allianzen mit Italien, der UdSSR und Libyen und orientierte sich schlussendlich in Richtung der EU. Insgesamt zeigt sich, dass der Status der Neutralität es Malta ermöglicht hat, eine unabhängige Außenpolitik zu verfolgen.

Als EU-Mitgliedstaat ist es Malta gelungen, sowohl die Neutralität als auch die Einbindung in die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik aufrechtzuerhalten.³ Aus

diesem Balanceakt zwischen Neutralität und EU-Mitgliedschaft ergeben sich jedoch auch Herausforderungen. Im Einklang mit den grundlegenden EU-Verträgen kann Malta zwar bis auf Weiters alle Maßnahmen der GASP unterstützen und sich bei Initiativen, die mit seiner Neutralität in Konflikt stehen, konstruktiv enthalten. Allerdings werfen die Weiterentwicklung der gemeinsamen Verteidigungsfähigkeiten der EU sowie die Möglichkeit zukünftiger Vertragsänderungen Fragen über deren Vereinbarkeit mit der maltesischen Verfassung und der in ihr verankerten Neutralität auf.

Historische Wurzeln und rechtliche Kodifizierung der Neutralität Maltas

Maltas Entscheidung für die Neutralität wurde durch seine Größe und geopolitische Lage sowie durch seine Außen- und Innenpolitik beeinflusst. Der maltesische Archipel besteht aus drei Inseln: Malta, Gozo und Comino. Ende 2023 betrug die Gesamtbevölkerung 563.433 Menschen auf einer Fläche von 316 km². Malta ist damit der kleinste EU-Mitgliedstaat und hat die höchste Bevölkerungsdichte, die bei 1.783 Einwohnern pro km² liegt (zum Vergleich: in Österreich liegt dieser Wert bei 109 Einwohner pro km²).⁴ Es liegt strategisch günstig im Herzen des Mittelmeers, etwa 300 km von Nordafrika und 81 km von Sizilien entfernt, ungefähr gleichweit entfernt von Suez im Osten und von Gibraltar im Westen. Aufgrund dieser Lage an der Kreuzung des Mittelmeers hat Malta seit langem sowohl in Friedenszeiten als auch während großer Auseinandersetzungen in der Region stets eine besondere strategische Bedeutung.⁵ So spielte Malta etwa während des Zweiten Weltkriegs eine wichtige Rolle im Kampf gegen die Achsenmächte in Nordafrika, weshalb es vom faschistischen Italien und Nazi-Deutschland mit einer intensiven Kampagne von Luftangriffen und Angriffen auf Versorgungslinien zur See belegt wurde.⁶

Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs begann das Vereinigte Königreich seine Streitkräfte weltweit zu reduzieren – ein Prozess, der sich nach dem Ende der Entkolonialisierung beschleunigte, als mehrere seiner Kolonien unabhängig wurden. Diese Reduktion betraf auch Malta und seine Marinewerften, sowohl vor als auch nach der Unabhängigkeit im Jahr 1964. Die negative Seite dieser Entwicklungen zeigte sich im Verlust von Arbeitsplätzen und im Rückgang der Wirtschaftsausgaben zu einer Zeit, als Malta versuchte, seine Unabhängigkeit zu konsolidieren. Wäre diese Entwicklung nicht abgefangen worden, hätte sie das Land destabilisieren sowie anti-britische und anti-NATO-Stimmungen weiter anfachen können, wodurch Malta in Richtung eines politischen Neutralismus und einer Blockfreiheit gedrängt worden wäre. Die positive Seite dieses Prozesses war jedoch, dass er die nationalen politischen Eliten dazu veranlasste, die Dringlichkeit der wirtschaftlichen Diversifizierung weg von der Abhängigkeit von militärischen Aktivitäten zu erkennen.

In der Auseinandersetzung zwischen Ost und West erkannten die Briten die strategische Bedeutung Maltas in begrenzten Konflikten und als vorgeschobene Operationsbasis (*forward operating base*), wenngleich ihnen auch seine extreme Verwundbarkeit im Falle eines Atomkriegs bewusst war. Die vorherrschende Ansicht innerhalb des britischen Establishments war es, eine militärische Präsenz auf der Insel aufrechtzuerhalten. Später wurde diese Haltung gegenüber Malta angesichts der der Machtübernahme Muammar

Gaddafis in Tripolis und der darauf folgenden Schließung britischer und US-amerikanischer Militärstützpunkte in Libyen weiter gefestigt. Zudem überwachten britische Aufklärungsflugzeuge, die auf Malta stationiert waren, die Bewegungen der Fünften Eskadra der Sowjetunion im Mittelmeer.⁷

Mitte der 1960er Jahre begannen die politischen Parteien Maltas, die Lage zu analysieren und sich bereits auf die Zeit nach 1974 vorzubereiten, also auf die Zeit nach dem Auslaufen des ersten Verteidigungsabkommen mit Großbritannien, das im Jahr 1964 abgeschlossen worden war.⁸ Dabei bildete sich ein informeller Konsens über die Notwendigkeit, die Wirtschaft zu diversifizieren und Maltas Abhängigkeit von den britischen Militärausgaben zu verringern. Die Malta Labour Party (MLP, später Partit Laburista, PL) schlug vor, mit Großbritannien und seinen NATO-Verbündeten über mehr Wirtschaftshilfe zu verhandeln und höhere Mieten für die Nutzung von Militäreinrichtungen zu verlangen, die dann zum Ankurbeln der zivilen Wirtschaft verwendet werden könnten. Dies hätte es Malta langfristig ermöglichen sollen, eine Politik des Neutralismus und der Allianzfreiheit zu verfolgen, auch wenn dies nicht ausdrücklich so formuliert wurde. Im Wahlmanifest der PL von 1966 wird hierzu lediglich folgendes angedeutet: »Before we put our own economy on its feet, we cannot afford the luxury of ideological considerations in our international relationships.«⁹ Während die PL noch in Opposition war, konnte sie sich nicht in größerem Detail dazu äußern, pflegte aber bereits Beziehungen zu den Mitgliedern der 1961 gegründeten Bewegung der Blockfreien Staaten (eng.: Non-Aligned Movement, NAM). Der Vorschlag der PL, der sich noch im Anfangsstadium befand, deutete aber auf eine Bereitschaft hin, die Sicherheit Maltas außerhalb des Westens sicherzustellen.¹⁰

Eine Neigung zur Neutralität zeigte sich hingegen in der stärker prowestlichen Nationalist Party (PN), die von 1964 bis 1971 die Regierung stellte. Während eines offiziellen Besuchs in Australien erklärte Censu Tabone, der Minister für Arbeit, Beschäftigung und Soziales¹¹, auf einer Pressekonferenz, dass Malta entschlossen sei, nicht zum Spielball der Machtkämpfe im Mittelmeerraum zu werden: »We are west-oriented in the field of defence, but we will never allow Malta to be used as a base for attack«¹². Er fügte hinzu, dass Malta eine strikt neutrale Politik anstrebe, insbesondere im arabisch-israelischen Konflikt. Dies war ein anderer Ansatz als der von der PL angedeutete Neutralismus, nämlich eine Neutralität, die in einer westlichen Sicherheitsstruktur verankert ist. Im Einklang mit der Westorientierung der PN war Malta 1965 dem Europarat beigetreten und hatte 1970 ein Assoziierungsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) unterzeichnet.

Die Wahl der Labour Party (PL) in die Regierung im Jahr 1971 markierte einen entscheidenden Wendepunkt. Wie in ihrem Wahlprogramm festgeschrieben, forderte die neue, PL-geführte Regierung Großbritannien umgehend auf, den Verteidigungsvertrag von 1964 neu auszuhandeln. Daraufhin wurde 1972 ein neuer Vertrag geschlossen, der unter anderem eine Erhöhung der Miete vorsah, die Großbritannien Malta für die Nutzung seiner militärischen Einrichtungen zahlen musste, und den 31. März 1979 als Termin für die Auflösung dieser Einrichtungen festlegte. Zuvor, im August 1971, war bereits das Hauptquartier der Allied Naval Forces Southern Europe (NAVSOUTH) der NATO nach Neapel verlegt worden. NAVSOUTH, der Nachfolger der 1953 von der NATO in Malta etablierten Allied Forces Mediterranean (AFMED), hatte seine Tätigkeit von Malta

aus unter denselben Bedingungen wie vor der Unabhängigkeit fortgesetzt, bis nach der Unabhängigkeit ein neues Abkommen ausgehandelt wurde. Zu dieser Zeit hatte Malta die Möglichkeit eines NATO-Beitritts geprüft, war aber bereits 1965 informell abgewiesen worden, bevor es einen formellen Antrag auf Mitgliedschaft stellte. Die Labour Regierung nützte diese Ablehnung sowie den interimistischen Charakter des Abkommens, auf dessen Grundlage NAVSOUTH nach der Unabhängigkeit von Malta aus operierte, und beschleunigte 1971 den Abzug der NATO aus Malta.

In der Außenpolitik verfolgte die Labour-Regierung das Ziel, die Beziehungen des Landes neu auszubalancieren, vor allem zu der Bewegung der Blockfreien Staaten (NAM) und mehreren Mittelmeerländern, insbesondere Libyen, während sie gleichzeitig versuchte, das Assoziationsabkommen mit der EWG weiter auszubauen. 1973 trat Malta als dritter europäischer Staat der NAM bei, nach Zypern und Jugoslawien, die Gründungsmitglieder waren.

Darüber hinaus pflegte die Labour-Regierung Beziehungen zu anderen europäischen Sozialisten, die ebenfalls Mitglieder der Sozialistischen Internationale waren. So besuchte etwa der österreichische Bundeskanzler Bruno Kreisky Malta am 6. Juni 1973 und beschloss, seinen Aufenthalt für einen privaten Besuch zu verlängern. Kreisky und Premierminister Mintoff teilten ähnliche Ansichten zu wichtigen Fragen der internationalen Politik wie dem arabisch-israelischen Konflikt, dem Kalten Krieg und der Allianzfreiheit. Am 8. Juni, als sich Kreisky noch in Malta aufhielt, wurden die vorbereitenden Konsultationen auf Botschafterebene für die in Helsinki tagende Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) abgeschlossen – allerdings erst, nachdem Malta seine Einwände gegen das Abschlussdokument zurückgenommen hatte. Diese Einwände waren Maltas Bestreben geschuldet gewesen, die Sicherheit im Mittelmeerraum in die Agenda der KSZE aufzunehmen.

Es besteht wohl ein Zusammenhang zwischen Kreiskys Anwesenheit in Malta und diesem diplomatischen Ergebnis. So wandte sich der österreichische Bundeskanzler in einer Pressekonferenz am 9. Juni offen gegen Mintoffs Position, dass Sicherheit im Mittelmeerraum ebenfalls zum Gegenstand des KSZE-Prozesses werden solle. Kreisky gab dabei an, dass er zwar auch einmal diese Meinung vertreten habe, Österreich aber nunmehr anderer Ansicht sei: Zunächst müsse es eine Konferenz europäischer Staaten geben. Erst danach können man andere Regionen und Staaten schrittweise in weitere Konferenzen einbinden.¹³

Die KSZE bot Malta schließlich Gelegenheiten zur Zusammenarbeit mit der Gruppe der neutralen und blockfreien Staaten (*neutral and non-aligned states, N+N states*). Maltas Versuch, die Sicherheit im Mittelmeerraum in den Helsinki-Prozess einzubringen, hatte hingegen nur begrenzten Erfolg. Die Supermächte wehrten sich gegen den Vorschlag, da sie befürchteten, dass die Aufnahme von Fragen der Sicherheit in dieser Region die Konferenz den störenden Auswirkungen des Nahostkonflikts aussetzen würde, der sich 1973 nach dem Ausbruch des Jom-Kippur-Kriegs weiter verschärft hatte. Trotz dieses Rückschlags wurde die Neutralität Maltas schließlich im Rahmen der KSZE anerkannt. Auf dem Vorbereitungstreffen für die KSZE-Folgekonferenz 1980 in Madrid forderten die Teilnehmerstaaten alle Nationen auf, Maltas Neutralitätserklärung und seine Politik der Bündnisfreiheit zu respektieren.¹⁴

Nach der Schließung der britischen Militärbasen im Jahr 1979 kam es zwischen Malta und Libyen vor dem Hintergrund umstrittener Seegrenzen zu einem erheblichen Streit über die Ölförderung. Im Jahr 1980 vermittelte Bundeskanzler Kreisky zwischen Premierminister Mintoff und Libyens Oberst Gaddafi und überzeugte Gaddafi, den Streit vor den Internationalen Gerichtshof zu bringen.¹⁵ Im selben Jahr und als Reaktion auf die Auseinandersetzungen mit Libyen unterzeichnete Malta einen Neutralitätsvertrag mit Italien, in dem sich Italien verpflichtete, Malta auf Ersuchen der maltesischen Behörden mit allen Mitteln zu unterstützen, falls seine Neutralität und Souveränität gefährdet werden sollten.¹⁶ 1982 unterzeichneten Malta und die UdSSR ein ähnliches Abkommen¹⁷, was in Rom Besorgnis auslöste. Im Jahr 1984 folgte schließlich ein Freundschaftsvertrag mit Libyen¹⁸, der ein geheimes Protokoll über die militärische Zusammenarbeit enthielt.

Diese Konstellation von Verträgen sollte Malta nicht nur Sicherheitsgarantien bieten, sondern auch eine gegenseitige Balance der Zusicherungen herstellen. Aus der Mischung an Verträgen und Zusicherungen hätten sich jedoch unvorhergesehene und gefährliche Konsequenzen ergeben können. Obwohl es sich um bilaterale Vereinbarungen handelte, die Malta die Flexibilität gaben, zu wählen, welche davon es in Anspruch nehmen würde, hätten unterschiedliche Interpretationen von Maltas Neutralität und Bedrohungswahrnehmungen seitens der Sicherheitsgaranten die Sicherheit Maltas untergraben können.

1987 wurde die Neutralität schließlich in die maltesische Verfassung aufgenommen, nachdem die Regierung (PL) und die Opposition (PN) eine Vereinbarung getroffen hatten, um eine politische Pattsituation nach den Parlamentswahlen von 1981 zu überwinden. Bei dieser Wahl gewann die PL mehr Sitze im nationalen Parlament, obwohl die PN mehr Stimmen erhalten hatte. Diese Anomalie war in erster Linie auf die ungleiche Größe der 13 Wahlbezirke des Landes in einem überwiegend von zwei Parteien geführten politischen Wettbewerb zurückzuführen.¹⁹ Der Kompromiss sah vor, dass die Partei, die bei den allgemeinen Wahlen nach dem seit 1921 angewandten System der übertragbaren Einzelstimmgebung (*single transferable vote*) die meisten Präferenzstimmen erhält, zusätzliche Parlamentssitze erhalten soll, um die Regierungsbildung zu sichern. Im Gegenzug erklärte sich die Opposition bereit, die Neutralität in der Verfassung zu verankern.

Die Neutralität wurde schließlich in Artikel 1 Absatz 3 der Verfassung verankert, der die Neutralitätsdefinition aus dem italienisch-maltesischen Pakt von 1980 übernahm. Dieser Verfassungsartikel hält fest: »Malta is a neutral state actively pursuing peace, security, and social progress among all nations by adhering to a policy of non-alignment and refusing to participate in any military alliance.«²⁰ Der neutrale Status Maltas wird zudem durch mehrere, nachfolgende Bestimmungen geschützt und konkretisiert. Die Kernbestimmungen sind: i) Auf maltesischem Boden sind keine ausländischen Militärstützpunkte erlaubt. ii) Ausländische Streitkräfte dürfen maltesische Militäreinrichtungen ausschließlich auf Ersuchen der Regierung nutzen. Solche Ersuchen sind jedoch beschränkt auf den Fall der Selbstverteidigung gegen bewaffnete Angriffe, den Fall von Maßnahmen, die vom Sicherheitsrat der Vereinten Nationen mandatiert sind, oder den Fall einer Bedrohungen für die Souveränität, Unabhängigkeit, Neutralität, Einheit oder territorialen Integrität Maltas. iii) Die Werften Maltas dürfen nur für zivile Zwecke genutzt werden, wobei in begrenzten Ausmaß ebenfalls Reparaturen von

Kriegsschiffen erlaubt sind, die sich nicht im Kampfeinsatz befinden. Für Kriegsschiffe der beiden Supermächte (»military vessels of the two superpowers«) gilt diese Ausnahme nicht.²¹

Der Status der Neutralität wird durch 66 der Verfassung geschützt, der eine Zwei-Drittel-Mehrheit im Repräsentantenhaus für Änderungen der Verfassung vorschreibt.²² Die wichtigste Konsequenz dieser Verankerung der Neutralität in der Verfassung ist ihre Resistenz gegen Änderungen. Zwar besteht in Malta mittlerweile politischer Konsens darüber, dass man die Neutralität an die neuen Sicherheitsdynamiken in Europa und der Welt anpassen muss. Im Fall zukünftiger Änderungen der EU-Verträge und einer weitreichenderen Integration im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik könnte ihre Verankerung in der Verfassung jedoch einen Stolperstein für Maltas Teilnahme darstellen.

Neutralität und EU-Mitgliedschaft

Die nationale Debatte über die EU-Mitgliedschaft Maltas begann 1990 nach dem Antrag auf Beitritt zur EU und dauerte bis 2003, als ein Referendum und nationale Wahlen diese Angelegenheit entschieden. Während dieser Zeit vertrat die PL konsequent die Ansicht, dass eine EU-Mitgliedschaft die Neutralität Maltas gefährden würde. Der Wahl-slogan der PL von 1996 lautete, Malta solle eine »Schweiz im Mittelmeer« werden.²³ In ihrem Wahlprogramm von 1998 erklärte die Partei: »full accession to the European Union would, in the present context, undermine Malta's Neutrality.«²⁴ Im Wahlprogramm von 2003 argumentierte die PL, dass Malta auch ohne einen Beitritt, über eine Partnerschaft mit der EU Vorteile für sich generieren könne: »We will enjoy all the advantages of full cooperation at all levels without losing the advantages of neutrality. The Maltese want peace and do not want to be used in the wars of others inside the EU's military alliance.«²⁵

Die Wahlprogramme der PN aus dem selben Zeitraum konzentrierten sich hauptsächlich auf die Frage der EU-Mitgliedschaft und erwähnten die Neutralität im Gegensatz zu jenen der PL kaum. 1987 hatte der PN-Vorsitzende und Premierminister Eddie Fenech Adami nach der Rückkehr seiner Partei in die Regierung (nach 16 Jahren in der Opposition) in einer Rede vor in Malta akkreditierten Botschaftern bekräftigt, dass Malta keinem Militärbündnis beitreten werde. Dies entsprach dem nationalen Konsens, der zur Aufnahme der Neutralität in die Verfassung führte und zur Erklärung Maltas als einem neutralen Staat, der sich einer Politik der Allianzfreiheit verpflichtet fühlt. Fenech Adami bezeichnete dies als einen Status »sui generis«, der auf einer überparteilichen Einigung beruhe.²⁶

Im Jahr 1996 argumentierte die PN, dass die EU-Mitgliedschaft Malta entscheidende wirtschaftliche und politische Sicherheit bieten und seine Rolle als wichtiges Bindeglied zwischen Europa und dem südlichen Mittelmeerraum stärken würde.²⁷ Die PN verlor bei dieser Wahl ihre parlamentarische Mehrheit, gewann sie aber 1998 wieder zurück und konzentrierte sich daraufhin auf die Wiederaufnahme der EU-Beitrittsverhandlungen, die sie im Wahlprogramm von 1998 versprochen hatte.²⁸ Nachdem die Beitrittsverhandlungen erfolgreich abgeschlossen worden waren, wurden im Wahlprogramm von 2003

die Vorteile der Mitgliedschaft in Vorbereitung auf die in diesem Jahr abgehaltenen Wahlen betont, bei denen die Frage der Mitgliedschaft endgültig entschieden wurde.²⁹

Während der Beitrittsverhandlungen konnte Malta die EU davon überzeugen, eine Erklärung zur Neutralität in den Beitrittsvertrag aufzunehmen. Diese »Erklärung 35« besagt, dass die Neutralität keine verfassungsrechtlichen Probleme für die Teilnahme Maltas an der GASP oder an militärischen Missionen im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufwirft:

Malta bekräftigt sein Bekenntnis zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, wie sie im Vertrag über die Europäische Union niedergelegt ist. Malta bestätigt, dass seine Beteiligung an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union seine Neutralität nicht berührt. Nach dem Vertrag über die Europäische Union muss ein Beschluss der Union über den Übergang zu einer gemeinsamen Verteidigung vom Europäischen Rat mit Einstimmigkeit gefasst und von den Mitgliedstaaten gemäß ihren jeweiligen verfassungsrechtlichen Vorschriften angenommen werden.³⁰

Den EU-Verträgen beigelegte Erklärungen sind eher politischer als rechtlicher Natur und im Gegensatz zu den Protokollen nicht bindend.

Während der EU-Beitrittsverhandlungen wurde Malta demnach nicht gezwungen, die Neutralitätsklausel in seiner Verfassung zu ändern. Eine solche Forderung hätte nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit im Parlament erhalten und damit Maltas Weg zur Mitgliedschaft blockiert. Außerdem war die Bevölkerung in dieser Frage fast zu gleichen Teilen gespalten, was ein positives Ergebnis des Referendums noch unsicherer machte. Mit der dem Beitrittsvertrag beigelegten Erklärung 35 konnte die PN-Regierung das Referendum von 2003 und die anschließenden Parlamentswahlen mit der Behauptung angehen, die Neutralität sei gewahrt.

Nach dem EU-Beitritt legten die Regierungen die Verfassung so aus, dass eine uneingeschränkte Teilnahme an der GSVP möglich sei, sofern keine ausländischen Militärstützpunkte auf maltesischem Boden errichtet werden und Malta keinem Militärbündnis beitrifft. Die EU wurde nicht als Bündnis betrachtet (siehe hierzu auch den Beitrag von Ralph Janik in diesem Band) und die Teilnahme an GSVP-Missionen als mit der Neutralität vereinbar angesehen, wie auch die Beteiligung anderer neutraler europäischer Staaten an ähnlichen UN-Missionen über viele Jahre hinweg beweist. Die Friedenssicherung, wie sie durch die Petersberger Aufgaben veranschaulicht wurde, war schließlich eine Pflicht aller UN-Mitgliedstaaten, einschließlich der neutralen Staaten.

Durch die Ratifizierung des Vertrags von Lissabon im Jahr 2009 hat Malta die Verpflichtungen durch Artikel 42 Absatz 7 und Artikel 222 des Vertrags akzeptiert und diese seinerseits als ausreichende Sicherheitsgarantien betrachtet. Als sich Frankreich 2015 nach den Pariser Terroranschlägen vom 13. November auf Art. 42 Abs. 7 berief, reagierte die maltesische Regierung positiv und verwies auf die Einschätzung des Generalstaatsanwalts, dass ein Ersuchen eines EU-Mitgliedstaats um Unterstützung auf Basis der Bestimmungen des Vertrags von Lissabon nicht zwangsläufig zu Handlungen führen müsse, die gegen die Neutralitätsklauseln in der Verfassung Maltas verstoßen.³¹ Insgesamt hat sich Malta bisher in der GASP und der GSVP der Europäischen Union engagiert und

ist ihren Initiativen gefolgt. Es hat sich von Anfang an der Europäischen Verteidigungsagentur (eng.: European Defence Agency, EDA) angeschlossen. Und obwohl Malta der einzige Mitgliedstaat ist, der der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (eng.: Permanent Structured Cooperation, PESCO) der EU nicht beigetreten ist, hat es eine zukünftige Mitgliedschaft nicht ausgeschlossen.

Hinsichtlich der Position der beiden Parteien lässt sich festhalten, dass die PN sich während ihrer Zeit in der Regierung an die Bestimmungen der Verfassung gehalten und eine aktive Neutralität bewahrt hat, wie die strikt humanitäre Rolle Malτας während der Libyen-Krise 2011, die zum Sturz Gaddafis führte, zeigte. Zudem nahmen die maltesischen Streitkräfte an mehreren GSVP-Missionen mit Zielen im Rahmen der Petersberg Aufgaben teil. In Bezug auf den Ukraine-Krieg unterstützte die PN, die sich gegenwärtig in der Opposition befindet, die Positionen Maltas, entwickelte aber keine eindeutige Haltung zur weiteren Stärkung der EU-Verteidigung.

Auch die PL hat ihre Position im Laufe der Zeit geändert, von einem sehr entschiedenen Neutralismus hin zu einer eher pragmatischen Haltung. Während sie in der Opposition war, kritisierte die Partei Maltas Teilnahme am Partnership for Peace (PfP) Programm der NATO und setzte diese nach ihrer Regierungsübernahme aus. 2004 versprach sie, Malta aus der Europäischen Verteidigungsagentur zurückzuziehen, falls sie die Regierung stelle – dieses Vorhaben wurde jedoch nie umgesetzt.

Die außenpolitische Strategie (Foreign Policy Strategy, FPS) Maltas aus dem Jahr 2022 unterstreicht, wie die Neutralität und die EU-Mitgliedschaft von ursprünglich umstrittenen Schritten zu zentralen Bestandteilen der Positionierung Maltas in der internationalen Politik geworden sind.³² Maltas Neutralität bedeutet nicht Gleichgültigkeit gegenüber globalen Ereignissen – als Mitglied der internationalen Gemeinschaft hält es sich an die Prinzipien der UN-Charta. Die FPS bekräftigt, dass die Neutralität Maltas Glaubwürdigkeit und seine Möglichkeiten stärkt, auf die internationale Politik zu wirken, sowie vor allem, Frieden und Sicherheit sowohl regional als auch global zu fördern. Sie hält fest, dass Malta sich für Frieden, Sicherheit, Stabilität, Dialog, Deeskalation, Vernunft und die Einhaltung des Völkerrechts einsetzt sowie Initiativen etwa im Bereich der Friedenssicherung und Friedenskonsolidierung, des Zivilschutzes, humanitärer Bemühungen und der Nichtverbreitung und Abrüstung unterstützt. Die Strategie unterstreicht schließlich ebenfalls, dass kleine Staaten die internationale Gemeinschaft für das globale Gemeinwohl mobilisieren können, und dass Malta als Brückenbauer fungieren möchte.

Die FPS spiegelt den nationalen Konsens über die Neutralität und die EU-Mitgliedschaft wider und steht im Einklang mit den EU-Verträgen und -Erklärungen. Obwohl die »aktive Neutralität« parteiübergreifende Unterstützung genießt, bleibt es eine Herausforderung, ihren Rahmen zu definieren und sie mit der gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik und der gemeinsamen Verteidigung der EU in Einklang zu bringen.

Debatte und öffentliche Meinung

Obwohl, wie zuvor dargelegt, die politischen Parteien in Malta nicht an der Neutralität als Element der Verfassung rütteln, ist sie seit ihrer Verankerung in der Verfassung

im Jahr 1987 ein häufig diskutiertes Thema. Sie stand im Mittelpunkt der ausführlichen Debatten über die EU-Mitgliedschaft von 1990 bis 2003, wurde häufig in parlamentarischen Diskussionen angesprochen und ist ein wiederkehrendes Thema in den Medien. Zudem richtet sich die öffentliche Aufmerksamkeit jährlich am 31. März auf sie: dieser als »Freedom Day« bekannte Feiertag erinnert an die Schließung der britischen Militärbasen im Jahr 1979. Er dient als Erinnerung an Maltas Verpflichtung zur Neutralität und entfacht oft Diskussionen über die Haltung des Landes in internationalen Angelegenheiten. Weniger präsent ist das Thema hingegen innerhalb der Zivilgesellschaft und auch die Gründung einer Nichtregierungsorganisation, die sich für die Neutralität Maltas einsetzt (siehe unten), hat die Debatte bis dato nicht weiter angeheizt.

Die ersten nennenswerten Forderungen nach einer Überarbeitung der verfassungsmäßigen Definition der Neutralität tauchten in den frühen 1990er Jahren auf, als sich die Diskussionen über Maltas mögliche EU-Mitgliedschaft intensivierten, wodurch die Frage der Neutralität in den Vordergrund rückte. Die Diskussionen machten deutlich, dass es unterschiedliche Auffassungen darüber gab, wie die Neutralität zu interpretieren sei und ob sie mit einer EU-Mitgliedschaft vereinbar sei. Vor dem Hintergrund der Notwendigkeit, Maltas Außen- und Sicherheitspolitik an die geänderten Rahmenbedingungen der Zeit nach dem Ost-West-Konflikt anzupassen, spiegelten diese Diskussionen breitere Bedenken über nationale Sicherheit, Souveränität und die Ausrichtung der Außen- und Sicherheitspolitik innerhalb der sich entwickelnden europäischen und globalen Ordnungen wider.

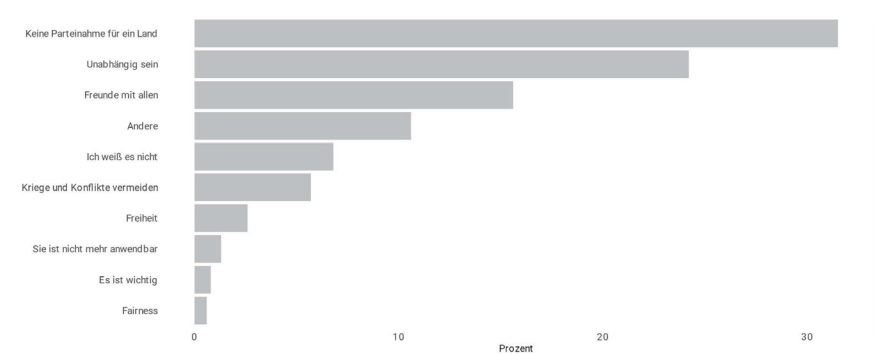
In jüngster Zeit hat sich die Debatte nach dem Einmarsch Russlands in die Ukraine 2022 und den Bemühungen der EU zur Stärkung der gemeinsamen Verteidigung intensiviert. Im Mai 2024 wurde die *Grupp Newtralita' u Paċi* (Gruppe Neutralität und Frieden) gegründet, welche die Neutralität fördern möchte, indem sie alle politischen Kräfte, die diesen Status unterstützen, zusammenbringt. Presseberichten zufolge setzt sich die Gruppe in erster Linie aus Einzelpersonen der PL zusammen, könnte aber auch breiteren Rückhalt in verschiedenen Segmenten der Zivilgesellschaft und über Parteigrenzen hinweg haben. Die Gruppe lehnt die Beteiligung an Bündnissen und an einer europäischen Armee entschieden ab. Auch wenn ihre Anziehungskraft über die Parteigrenzen hinausgehen könnte, ist ihr Einfluss in der Öffentlichkeit derzeit ungewiss.

Im Februar 2025 sprach sich schließlich Premierminister Robert Abela (PL) für eine Neuinterpretation der Neutralität angesichts der Herausforderungen für die globale und europäische Sicherheit aus, betont dabei jedoch, dass dies kein Aufruf zur Änderung der Verfassung sein: »I'm not saying we should make any changes to our constitution [...] Malta's constitution allows us to adopt positions that safeguard our long-term security while still respecting its clauses«³³. Die oppositionelle PN sprach sich ebenfalls für eine neue und dynamischere Auslegung der Neutralität aus und bekräftigte ihre Unantastbarkeit als Element der Verfassung: »The principle of neutrality should remain, and Malta should not play an active part in a conflict, nor should it be involved in a military alliance«³⁴.

Die öffentliche Meinung und die Unterstützung der Bevölkerung für die Neutralität sind für das Fortbestehen der maltesischen Neutralität ebenso entscheidend wie das sich entwickelnde Weltgeschehen. Insgesamt ist der Rückhalt für die Neutralität in der Bevölkerung immer noch sehr stark. Eine von *Sagalytics* im Oktober 2021 durchgeführ-

te Umfrage ergab, dass die maltesische Bevölkerung die Neutralität zwar befürwortet, aber gleichzeitig sehr unterschiedlich interpretiert, von der Haltung, Malta aus Konflikten herauszuhalten, bis hin zur Rolle als »Freund aller« und der Förderung von »Gerechtigkeit«.³⁵ Die Ergebnisse der Umfrage, zeigen (siehe Abbildung 1), dass ein Drittel der Befragten Neutralität als »keine Parteinahme für ein Land, vor allem in Konflikten« definiert. Auf die Frage nach der Bedeutung der Neutralität (auf einer Skala von 1 = unwichtig bis 5 = sehr wichtig) stuften 62,6 % diese als sehr wichtig ein, während nur 2,5 % sie für unwichtig hielten (siehe Abbildung 2). Diese Umfrage wurde vor dem Einmarsch Russlands in die Ukraine durchgeführt, der die öffentliche Wahrnehmung der Neutralität sehr wahrscheinlich beeinflusst hat, wie in anderen neutralen europäischen Ländern zu beobachten ist.

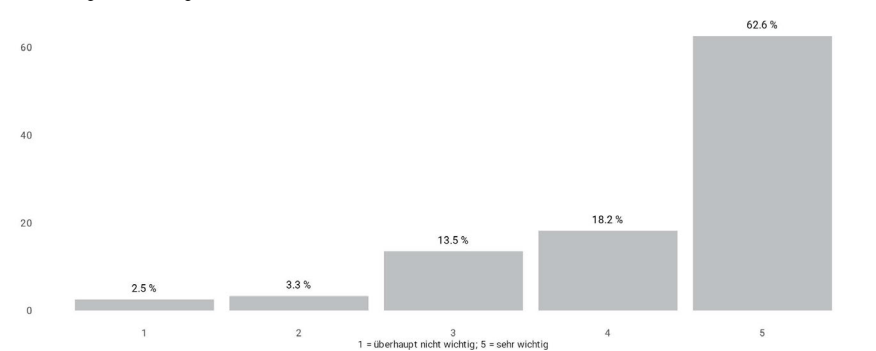
Abbildung 1: Assoziationen mit Neutralität (in Prozent)



Anmerkung: Die Formulierung der Frage lautete: »What do you understand when they mention the neutrality of our country?«

Quelle: Vincent Marmara, »A Study about »Il-Maltin fid-Dinja,« *Sagalytics*, 2022.

Abbildung 2: Wichtigkeit der Neutralität (in Prozent)



Anmerkung: Die Formulierung der Frage lautete: » How important is the neutrality of the country to you?«

Quelle: Marmara, »A Study about »Il-Maltin fid-Dinja,«

Ein erstes detailliertes Bild der Einstellung der maltesischen Öffentlichkeit zum Krieg in der Ukraine zeigte sich im *Special Eurobarometer 526*, das zwischen Mitte April und Mitte Mai 2022 durchgeführt wurde.³⁶ Aus der in Tabelle 1 zusammengefassten Umfrage geht hervor, dass die Malteser etwas sensibler als der Durchschnitt der EU-27 auf die Sicherheitsbedrohung reagieren, welche die russische Invasion sowohl für die EU als auch für Malta darstellt, und dies trotz der räumlichen Entfernung Maltas vom Konflikt. Die Malteser zeigten auch größere Unterstützung für eine Erhöhung der Verteidigungsausgaben der EU als der EU-Durchschnitt. Gleichzeitig waren sie weniger begeistert von der Finanzierung militärischer Ausrüstung für die Ukraine, aber auch in diesem Fall war der Prozentsatz der Befürworter höher als im EU-Durchschnitt. Die öffentliche Meinung erkennt an, dass die EU ein sicheres Umfeld für Malta bietet, das für die Wirtschaft, den Wohlstand, die territoriale Integrität, die Neutralität und die demokratischen Institutionen des Landes unerlässlich ist.

Der Krieg in der Ukraine war ein Stresstest für die Unterstützung der Bevölkerung für die Neutralität und die Hilfe für die Ukraine. Er hat auch gezeigt, wie die aktive Neutralität von der maltesischen Öffentlichkeit wahrgenommen wird, die mit überwältigender Mehrheit die Bereitstellung humanitärer Hilfe für das bedrängte Land unterstützt und die Aggression Russlands entschieden kritisiert.

Tabelle 1: Indikatoren für die maltesische Haltung gegenüber der EU-Verteidigung im Jahr 2022 (Angaben in Prozent)

Item	Stimme zu		Stimme nicht zu		Weiß nicht	
	MT	EU	MT	EU	MT	EU
Die Zusammenarbeit in Verteidigungsfragen auf EU-Ebene sollte verstärkt werden	88	85	6	10	6	5
In der EU sollte mehr Geld für die Verteidigung ausgegeben werden	79	73	12	20	9	7
Die Invasion in der Ukraine ist eine Bedrohung für die Sicherheit der EU	90	84	5	12	5	4
Die Invasion in der Ukraine ist eine Bedrohung für die Sicherheit unseres Landes	86	77	10	20	4	3
Humanitäre Hilfe für die vom Krieg in der Ukraine betroffenen Menschen	96	93	2	5	2	2
Finanzierung der Lieferung von militärischer Ausrüstung an die Ukraine	80	70	14	25	6	5

Quelle: Europäische Kommission, »Key Challenges of Our Times – The EU in 2022, Special Eurobarometer 526,« <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2694>.

Die jüngste Eurobarometer-Umfrage aus dem Jahr 2024 zeigt, dass die öffentliche Unterstützung in den wichtigsten Bereichen zwar etwas nachgelassen hat, aber immer

noch sehr stark ist, insbesondere was die humanitäre Hilfe und die finanzielle Unterstützung der Ukraine betrifft (siehe Tabelle 2).³⁷ Die Finanzierung des Erwerbs von militärischer Ausrüstung für die Ukraine liegt jedoch mit 46 % unter dem EU-Durchschnitt.

Tabelle 2: Die Meinung der Malteser zum Krieg in der Ukraine (Angaben in Prozent)

Item	Stimme zu		Stimme nicht zu		Weiß nicht	
	MT	EU	MT	EU	MT	EU
Humanitäre Hilfe für die vom Krieg betroffene Bevölkerung	91	87	9	11	0	2
Verhängung von Wirtschaftssanktionen gegen die russische Regierung, Unternehmen und Einzelpersonen	69	72	28	23	3	5
Finanzielle Unterstützung für die Ukraine	79	70	21	27	0	3
Verleihung des Kandidatenstatus als potenzielles Mitglied der EU an die Ukraine	54	60	37	33	9	7
Finanzierung des Erwerbs und der Lieferung von militärischer Ausrüstung an die Ukraine	48	60	50	36	2	4

Quelle: Europäische Kommission, »Standard-Eurobarometer 101,« Frühjahr 2024, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216> (Feldarbeit in Malta, 10. – 30. Oktober 2024).

Obwohl Finnland und Schweden der NATO beigetreten sind, gab es keine nachdrücklichen Forderungen in Malta, diesem Beispiel zu folgen. Malta unterstützt die verteidigungspolitischen Ziele der EU, zögert aber weiterhin, sich voll zu engagieren. Damit Malta seine Politik ändert, wäre ein deutlicher Wandel der öffentlichen Meinung erforderlich, der wohl nur durch ein gewichtiges globales oder regionales Ereignis ausgelöst werden könnte.

Malta in der der NATO PfP, den VN und der OSZE

Die Zusammenarbeit mit der NATO ist ein weiterer Bereich, in dem die maltesische Diplomatie vorsichtig vorgeht. Im Jahr 1995 erregte die Mitgliedschaft in der Partnerschaft für den Frieden (PfP) die Gemüter. In einer Parlamentsdebatte in diesem Jahr hatte sich der frühere PL-Premierminister Mintoff gegen die Mitgliedschaft in der PfP ausgesprochen, die er als ein System bezeichnete, das der NATO bei der Auswahl derjenigen helfen soll, die in das Bündnis aufgenommen werden sollen, und nicht als eine Partnerschaft zur Förderung des internationalen Friedens und der Stabilität.³⁸ Malta trat der PfP 1995 bei, setzte seine Teilnahme an der PfP jedoch 1996 nach der Rückkehr der PL an die Regierung aus. Als Malta 2008 seine Mitgliedschaft unter einer PN-Regierung wieder reaktivierte, kam es zu einer hitzigen nationalen Debatte, in der mit einem Austritt ge-

droht wurde, falls die PL wieder an die Macht käme. Die Skepsis der Bevölkerung wurde neuerlich durch die Behauptung genährt, die PfP sei das Vorzimmer zu einer möglichen Vollmitgliedschaft in der NATO – was ja durch die Verfassungsänderung von 1987 ausgeschlossen wird. Seit der Reaktivierung der PfP-Mitgliedschaft im Jahr 2008, wurde diese regelmäßig erneuert.

Im Jahr 2024 wurde von der NATO ein neues Individually Tailored Partnership Programme (ITPP) gebilligt, das Bereiche wie menschliche Sicherheit, die Bekämpfung hybrider Bedrohungen, Cyberverteidigung sowie die Reform und die Umgestaltung der maltesischen Verteidigung abdeckt. Im Jahr 2023 trat Malta dem Planning and Review Process (PARP) bei. Die Zusammenarbeit erstreckt sich auch auf das NATO-Programm Science for Peace and Security (SPS), das Hochtechnologie und Cyberverteidigung umfasst. Maltesische Wissenschaftler haben sich aktiv an Forschungs- und Entwicklungsprojekten beteiligt, die sich unter anderem mit Quantenkommunikation und -computing befassen.³⁹ All diese Aktivitäten sind mit dem Ziel vereinbar, die Fähigkeiten Malτας zur Selbstverteidigung zu verbessern.

Im Rahmen der Vereinten Nationen begann für Malta Anfang 2023 eine zweijährige Amtszeit als nicht-ständiges Mitglied des Sicherheitsrats. Im Sicherheitsrat verpflichtete sich Malta, sich für Sicherheit, Nachhaltigkeit (insbesondere Maßnahmen zur Bekämpfung des Klimawandels) und Solidarität zwischen den Nationen einzusetzen. Es unterstützte die Beendigung des Krieges in der Ukraine und schloss sich damit einer Resolution der Generalversammlung der VN aus dem Jahr 2023 an. Die bemerkenswerteste diplomatische Errungenschaft gelang Malta jedoch am 15. November 2023 als der Sicherheitsrat der VN in einer seltenen Demonstration der Einigkeit und in einer späten Sitzung die von Malta vorgeschlagene Resolution 2712 zum Krieg im Gazastreifen annahm.⁴⁰ Die Debatte über die Resolution hatte am 6. Oktober begonnen. Diese forderte »urgent and extended humanitarian pauses and corridor« im Gazastreifen für »a sufficient number of days«, um einen vollständigen, schnellen, sicheren und ungehinderten Zugang für Organisationen der VN und Partner zu ermöglichen. Außerdem wurde die Hamas aufgefordert, alle Geiseln bedingungslos freizulassen. Die Resolution wurde mit 12 Ja-Stimmen, keiner Nein-Stimme und drei Enthaltungen angenommen.⁴¹ Im Einklang mit seiner neutralen Haltung zum Konflikt im Oktober 2023 enthielt Malta sich bei einer Resolution des Sicherheitsrates der VN, in der die Hamas nicht verurteilt wurde.

In der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Nachfolge-Organisation Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE), wurde Malta im Jahr 2024 zum Vorsitzenden gewählt. In seiner Antrittsrede vor der OSZE in Wien betonte der maltesische Außenminister: »throughout the Chairpersonship, Ukraine will remain a priority. Malta will continue to emphasize the need to end Russia's war of aggression against Ukraine while seeking solutions to assist Ukraine and its people«⁴². Die Regierung hat ihre Position dahingehend verteidigt, dass diese im Einklang mit der Neutralität steht, und betont, dass die Ukraine versucht, ihr Territorium zu verteidigen und nicht Russland. Malta hat auch Russlands Widerrufung seiner Ratifikation des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen (Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty, CTBT) sowie den Einsatz nordkoreanischer Truppen gegen die Ukraine kritisiert und sich damit den Positionen der EU angeschlossen. Im Februar 2023 kritisierte Malta auch Russlands Drohungen mit dem Einsatz

von Atomwaffen, als Außenminister Ian Borg vor dem Sicherheitsrat der VN sagte: »In the context of a deteriorating global non-proliferation architecture, any declarations by Russia suggesting that the possible use of nuclear weapons is in any way justified are unacceptable.«⁴³

Die Faktoren, die zu Maltas Wahl zum OSZE-Vorsitz führten, sind komplex, aber seine geringe Größe, seine diplomatische Erfahrung, seine Unterstützung für den Multilateralismus und seine Neutralität haben wohl eine entscheidende Rolle gespielt, und das zu einem Zeitpunkt, an dem die Organisation aufgrund der Auswirkungen des russischen Krieges in der Ukraine eine Wiederbelebung brauchte. In der Tat hat Malta betont, dass solche multilateralen Organisationen genau zur Verhinderung dessen, was derzeit in der Ukraine geschieht, gegründet wurden und auch und um Spannungen auf diplomatischem Wege zu lösen.

Maltas Erfahrungen im Sicherheitsrat der VN und in der OSZE haben die »Macht der Ohnmächtigen« gezeigt, also wie ein kleiner, neutraler Staat mit begrenzter Verhandlungsmacht in schwierigen internationalen Situationen Diplomatie und Multilateralismus wirksam einsetzen kann. Das bedeutet nicht, dass kleine Staaten immer erfolgreich sind, sondern dass sie manchmal mehr erreichen können als ihnen ihre Größe zugestehen zu scheint, insbesondere wenn sie konsequent sind und die Gelegenheiten nutzen, die sich ihnen bieten.⁴⁴

Schlussfolgerung und Ausblick

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass die Neutralität Maltas tief in den historischen Erfahrungen und politischen Rahmenbedingungen des Landes verwurzelt ist. Wie Valentina Cassar argumentiert, hat die Neutralität es Malta ermöglicht, eine unabhängige Außenpolitik innerhalb der europäischen und mediterranen Politik zu etablieren.⁴⁵ Während des Kalten Krieges ermöglichten es die Neutralität und die Bündnisfreiheit Malta, eine gewisse Distanz zu den Supermächten zu wahren und dennoch wirtschaftliche Beziehungen mit ihnen zu unterhalten, wenn auch mit unterschiedlichem Erfolg. Diese Haltung hat Malta auch in die Lage versetzt, seine eigene Außenpolitik zu verfolgen. Indem es sich im arabisch-israelischen Konflikt neutral verhielt und sicherstellte, dass sein Territorium nicht für militärische Operationen gegen Nachbarländer genutzt wurde, konnte Malta engere Beziehungen zur arabischen Welt knüpfen und gleichzeitig seine einzigartige Kultur und die europäischen Werte wahren. Malta konnte durch seine Neutralität über die Jahre hinweg Vertrauen aufbauen, und sich damit eine wichtige Ressource der internationalen Diplomatie aneignen, durch die ein kleiner Staat seinen, im Vergleich zu größeren Staaten geringeren Einfluss ausgleichen kann.

Innenpolitisch hat die Neutralität eine wichtige Rolle in der parteipolitischen Rivalität zwischen der PL und der PN gespielt, welche die maltesische Politik seit der Unabhängigkeit dominiert haben. Während die PN in den 1960er-Jahren für die Neutralismus und Blockfreiheit eintrat, wurde die PL in den 1970er-Jahren zum Synonym für Neutralität und Bündnisfreiheit. Viele Jahre lang feierte die PN die Unabhängigkeit, während die PL den *Freedom Day* beging. Die Kluft zwischen den beiden Parteien ist jedoch kleiner

geworden, da beide zunehmend die Bedeutung der Unabhängigkeit von Großbritannien und den Wert der Neutralität anerkennen.

Beim EU-Beitritt Maltas im Jahr 2004 wurde darauf geachtet, die Neutralität des Landes zu wahren, da die EU-Verträge die einzigartige Sicherheits- und Verteidigungspolitik der Mitgliedstaaten anerkennen. Dieser Kontext erklärt Maltas zurückhaltenden Position in Bezug auf die EU-Verteidigungsunion, während es gleichzeitig die Entwicklung der EU in der Verteidigungspolitik unterstützt. Malta hat die Entwicklung der EU-Verteidigung nicht wesentlich behindert, besteht aber darauf, dass alle künftigen Schritte seine verfassungsmäßig verankerte Neutralität respektieren müssen. Die Regierung betont, dass Maltas Haltung durch die Erklärungen des Europäischen Rates geschützt ist, die besagen, dass Entwicklungen den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen dürfen und die Sicherheits- und Verteidigungsinteressen aller Mitgliedstaaten berücksichtigen müssen.⁴⁶ Diese Grundsätze sind in den EU-Verträgen verankert, und die dem Beitrittsvertrag von 2003 beigefügte Erklärung 35 steht mit ihnen im Einklang.

Das Bekenntnis zur Neutralität wurde in der Außen- und Sicherheitspolitik Maltas konsequent aufrechterhalten. Als kleiner Staat ist Malta in Sicherheitsfragen auf seine EU-Mitgliedschaft angewiesen, die es ihm ermöglichte, von bilateralen Zusicherungen zu einer multilateralen Garantie überzugehen. Die Neutralität Maltas hängt jedoch auch von der Aufrechterhaltung des nationalen Konsenses ab, der stark zu sein scheint. Als 2021 die Europäische Friedensfazilität zur Unterstützung von GASP-Operationen eingerichtet wurde, behielt sich Malta das Recht vor, sich bei Maßnahmen zu enthalten, welche die Lieferung von letalem Militärgerät beinhalten. Folglich enthielt sich Malta zusammen mit Österreich und Irland beim Beschluss (GASP 2022/338⁴⁷) des Rates und verpflichtete sich stattdessen, zu nicht-letalen Hilfsmaßnahmen für die Ukraine beizutragen. Malta verfolgte diesen Ansatz konsequent während des gesamten Konflikts.

Es ist unwahrscheinlich, dass sich Maltas Status als neutraler Staat ohne Weiteres ändern wird. Malta wird die Entwicklung der EU-Verteidigung weiterhin unterstützen, allerdings mit Vorbehalten gegenüber der Anwendung von Gewalt. Malta wird wahrscheinlich mehr in seine eigene Verteidigung und die Interoperabilität mit EU-Verbündeten investieren, um sich gegen Sicherheitsbedrohungen zu wappnen. Als kleiner Staat wird Malta weiterhin die friedliche Konfliktlösung, den Multilateralismus und die internationale Diplomatie unterstützen, wobei sein Schwerpunkt auf dem Mittelmeerraum liegt. Die israelisch-palästinensische Frage, zu der Malta eine neutrale Position vertritt, spaltet die nationale Meinung und muss in den kommenden Jahren beobachtet werden.

Anmerkungen

- 1 Der vorliegende Beitrag wurde aus dem Englischen unter Zuhilfenahme von DeepL und ChatGPT übersetzt und von zwei Personen sprachlich nachbearbeitet.
- 2 Europäische Kommission, »Standard-Eurobarometer 101,« Frühjahr 2024, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216>.
- 3 Valentina Cassar, »Neutral yet Aligned? Malta's Security and Defence Identity as an EU Member State,« Institute for European Studies – Paper Series, 20 Years of EU

- Membership, Mai 2024, <https://www.um.edu.mt/media/um/docs/events/20years/eumembers/ValentinaCassar.pdf>.
- 4 »Population change – Demographic balance and crude rates at national level,« Eurostat, 9. Januar 2025, https://doi.org/10.2908/DEMO_GIND; »Area by NUTS 3 region,« Eurostat, 29. April 2024, https://doi.org/10.2908/REG_AREA3.
 - 5 Die strategische Lage Malτας wird in vielen Büchern, Abhandlungen und Dokumenten erörtert, in diesem Fall insbesondere in den Kolonialdokumenten. Siehe zum Beispiel Simon C. Smith (Hg.), *British Documents on the End of Empire*, Ser. B, Bd. 11, Malta (London: The Stationery Office). Siehe auch Dennis Castillo, *The Maltese Cross: A Strategic History of Malta* (London: Bloomsbury, 2005); Chase-Levenson, A., »The Maltese Fulcrum: Strategy and Fantasy in the Early Nineteenth-Century British Mediterranean,« *The Journal of Imperial and Commonwealth History* 50, Nr. 1 (2021): 25–51.
 - 6 Insgesamt flogen Italien und Deutschland 3.343 Luftangriffe gegen Malta, 60 % davon allein im Jahr 1942, wobei 15.000 Tonnen an Bomben abgeworfen wurden. Siehe Matthew Camilleri, »The World War Two Siege of Malta in numbers,« *The Malta Independent*, 31. Mai 2020.
 - 7 Als die sowjetische Marine ihre Präsenz im Mittelmeer verstärkte, wurden im Januar 1969 vier Avro Shackleton Mk.3/3 der 203 Squadron der Royal Air Force in Malta stationiert, um die sowjetischen Bewegungen in der Region zu beobachten. Sie wurden 1971 durch Nimrod MR.1-Flugzeuge ersetzt, die ihren Einsatz auf Malta mit der Auflösung der Staffel Ende 1977 beendeten. Siehe auch Colin A. Pomeroy, »Cold War Patrol: Unveiling the Covert Missions of N° 203 Squadron,« *Malta Aviation Museum*, 7. Februar 2024, <https://www.maltaaviationmuseum.com/2024/02/27/cold-war-patrol-unveiling-the-covert-missions-of-n-203-squadron/>.
 - 8 Agreement between the Government of Malta and the Government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland on Mutual Defence and Assistance«. 21. September 1964. <https://foreign.gov.mt/treaty/united-kingdom-agreement-between-the-government-of-malta-and-the-government-of-the-united-kingdom-of-great-britain-and-northern-ireland-on-mutual-defence-and-assistance/>.
 - 9 Malta Labour Party/Partit Laburista (MLP/PL), *A New Malta – Malta Labour Party 1966 Electoral Programme*, 1966, https://www.um.edu.mt/_data/assets/pdf_file/0009/180486/MLPElectionManifesto1966.pdf.
 - 10 Smith, *British Documents on the End of Empire*.
 - 11 Der in Malta und im Vereinigten Königreich ausgebildete Augenarzt, der sich auf internationaler Ebene bei der Behandlung des Trachoms einen Namen gemacht hat, wurde später Außenminister (1987–1989) und Präsident von Malta (1989–1994).
 - 12 Government of Malta, Department of Information, Volume VI, Nr. 1, Januar 1971, 11.
 - 13 »Neutral Austria spends 4 % of annual Budget on Defence: Dr Kreisky speaks on European Security,« *The Sunday Times of Malta*, 10. Juni 1973.
 - 14 US Department of State, *The Madrid CSCE Review Meeting*, Wednesday November 2, 1983, 16, <https://www.csce.gov/wp-content/uploads/2016/10/Report-Madrid-CSCE-Review-Meeting-1983.pdf>.

- 15 Victor J. Gauci, *The Genesis of Malta's Foreign Policy: Ein persönlicher Bericht* (Malta: Agenda, 2005), 195.
- 16 United Nations, *Exchange of Notes Constituting an Agreement on the Neutrality of Malta (with Declarations and Protocol Relating to Financial, Economic and Technical Assistance)*, Rom und Valletta, 15. September 1980. Registriert gemeinsam von Italien und Malta am 25. Juni 1981. UN Treaty Series, Bd. 1237, Nr. 1–19962, 4–13.
- 17 United Nations, *Malta and the Union of Socialist Soviet Republics, Exchange of Aide-Mémoire Constituting an Agreement on the Recognition, Respect and Support by the Union of Soviet Socialist Republics of the Status of the Republic of Malta as a Neutral State*, Valletta, 8. Oktober 1981. Registriert von Malta und der Union der Sowjetischen Sozialistischen Republiken am 24. November 1981. UN Treaty Series, Bd. 1256, Nr. 1–20578, 1–4.
- 18 Government of Malta, ACT No. XXII of 1984 to Ratify the Treaty of Friendship and Cooperation between Malta and Libya. Includes the Full Text of the Treaty of Friendship and Cooperation between the Government of the Republic of Malta and the Socialist People's Libyan Arab Jamaharija, Malta Government Gazette, Supplement 14364, 7. Dezember 1984.
- 19 Seit den ersten Wahlen nach der Unabhängigkeit im Jahr 1966 hat Malta ein Zweiparteiensystem, in dem nur die PL und die PN Parlamentssitze erringen. Einzige Ausnahme ist das Jahr 2017, in dem die Partit Demokratiku ins Parlament einzog, aber bei den folgenden Wahlen nicht wiedergewählt wurde.
- 20 Artikel 1(3), Constitution of Malta, <https://legislation.mt/eli/const/eng/pdf>.
- 21 Constitution of Malta.
- 22 Artikel 66, Constitution of Malta.
- 23 Malta Labour Party/Partit Laburista (MLP/PL), *Modern Plan for Malta's Future – Malta Labour Party 1996 Electoral Programme*, 1996, https://www.um.edu.mt/__data/assets/pdf_file/0005/180491/MLPElectionManifesto1996.pdf.
- 24 Malta Labour Party/Partit Laburista (MLP/PL), *Malta Labour Party Manifesto*, 1998, https://www.um.edu.mt/__data/assets/pdf_file/0006/180492/MLPElectionManifesto1998.pdf.
- 25 Malta Labour Party/Partit Laburista (MLP/PL), *Malta Labour Election Manifesto*, 2003, https://www.um.edu.mt/__data/assets/pdf_file/0007/180493/MLPElectionManifesto2003.pdf.
- 26 Government of Malta, *Statement of the Prime Minister of Malta, Dr. E. Fenech Adami to the Ambassadors and other Representatives Accredited to Malta*, 9. Juni 1987, gedrucktes Exemplar der Originalrede.
- 27 Nationalist Party/Partit Nazzjonalista (PN), *Dialogue, Solidarity, Commitment – Nationalist Party (PN) Manifesto*, 1996, https://www.um.edu.mt/__data/assets/pdf_file/0017/180503/NationalistPartyManifesto1996.pdf.
- 28 Nationalist Party/Partit Nazzjonalista (PN), *Nationalist Party Program*, 1998, https://www.um.edu.mt/__data/assets/pdf_file/0020/180506/NationalistPartyManifesto1998.pdf.
- 29 Das Wahlprogramm der PN wurde in maltesischer Sprache veröffentlicht, und es gibt keine englischsprachige Version. Der Autor hat eine Kopie davon und darauf Bezug genommen.

- 30 Amtsblatt der Europäischen Union, L 236, 23. September 2003, 982f., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=OJ%3AL%3A2003%3A236%3ATO>.
- 31 Department of Information Malta, Statement by the Government of Malta, Pressemitteilung PR 152573 vom 17. November 2015.
- 32 Government of Malta/Ministry of Foreign and European Affairs, Malta's Foreign Policy Strategy, Februar 2022, <https://foreign.gov.mt/wp-content/uploads/2023/04/Foreign-Policy-Strategy.pdf>.
- 33 Neville Borg, »Robert Abela wants Malta to increase its defence spending,« Times of Malta, 4. Februar 2025, <https://timesofmalta.com/article/malta-rethink-interpretations-neutrality-abela-says.1104662>.
- 34 Neville Borg, »Opposition agrees on increasing defence spending, discussing neutrality,« Times of Malta, 4. Februar 2025, <https://timesofmalta.com/article/opposition-agrees-increasing-defence-spending-discussing-neutrality.1104682>.
- 35 Vincent Marmara, »A Study about »Il-Maltin fid-Dinja,« Sagalytics, 2022.
- 36 Europäische Kommission, »Key Challenges of Our Times – The EU in 2022, Special Eurobarometer 526,« <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2694>.
- 37 Europäische Kommission, »Standard-Eurobarometer 101,« Frühjahr 2024, <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/3216> (Feldarbeit in Malta, 10. – 30. Oktober 2024).
- 38 Parlament von Malta, Siebte Legislaturperiode, Transkript der Debatte Nr. 412 vom 5. April 1995, 607–609, [https://parlament.mt/en/7th-leg/plenary-session/ps-412-05041995-0600-pm/\[Die Debatte ist nur auf Maltesisch transkribiert\]](https://parlament.mt/en/7th-leg/plenary-session/ps-412-05041995-0600-pm/[Die%20Debatte%20ist%20nur%20auf%20Maltesisch%20transkribiert%5D).
- 39 North Atlantic Treaty Organization, »Relations with Malta,« 2024, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_52108.htm?form=MG0AV3.
- 40 Resolution 2712 (2023), angenommen vom Sicherheitsrat in seiner 9479. Sitzung am 15. November 2023, S/RES/2712 (2023).
- 41 Das Vereinigte Königreich, die USA und Russland enthielten sich der Stimme. »Israel-Palestine Crisis: Security Council Calls for Urgent, Extended Humanitarian Pauses in Gaza,« UN News, November 15, 2023, <https://news.un.org/en/story/2023/11/1143632>.
- 42 Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa., »Malta Takes Over OSCE Chair,« 1. Januar 2024, <https://www.osce.org/chairpersonship/561403>.
- 43 Zitiert in Matthew Vella, »Russian rhetoric on nuclear arms heightening tensions, Malta tells Security Council,« Malta Today, 24. Februar 2023, https://www.maltatoday.com.mt/news/world/121481/russian_rhetoric_on_nuclear_arm_highetning_tensions_malta_tells_security_council.
- 44 Siehe hierzu auch Tom Long, A Small State's Guide to Influence in World Politics (Oxford: Oxford University Press, 2022); Baldur Thorhallsson, »Small states in the UN Security Council: Means of influence?« The Hague Journal of Diplomacy 7, Nr. 2 (2012): 135–160, <https://doi.org/10.1163/187119112X628454>.
- 45 Cassar, »Neutral yet Aligned?«
- 46 Parliament of Malta, Statement by the Prime Minister, Hon. Robert Abela, on his participation in the European Council meetings, Sitting No. 025, 5. Juli 2022. <https://parlament.mt/14th-leg/ministerial-statements/s-254-statement-by-the-p>

rime-minister-hon-robert-abela-on-his-participation-in-the-european-council-meetings/.

- 47 Rat der Europäischen Union, »Beschluss (GASP) 2022/338 über eine Unterstützungsmaßnahme im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität für die Bereitstellung militärischer Ausrüstung und Plattformen, die dazu konzipiert sind, tödliche Gewalt anzuwenden, für die ukrainischen Streitkräfte,« 28. Februar 2022, ABl. 2022 L 60/1, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/PDF/?uri=CELEX:32022D0338>.

Zeitenwende in Schweden und Finnland

Von der Allianzfreiheit zur NATO-Mitgliedschaft

Kristina Birke Daniels

Einleitung

Zwei Monate nach der russischen Vollinvasion im Februar 2022 beschlossen Schweden und Finnland den gemeinsamen Beitritt zur Nordatlantikvertrags-Organisation (eng.: North Atlantic Treaty Organization, NATO) – ein Schritt, der die vielbeschworene sicherheitspolitische Zeitenwende in Europa greifbar machte. Als treibende Kraft in der NATO-Beitrittsfrage erwies sich die sozialdemokratische Ministerpräsidentin Finnlands, Sanna Marin. Mit Nachdruck betonte sie, wie dringlich die Mitgliedschaft wegen Finnlands historischer Erfahrungen sei, und dass sie »Hand in Hand«¹ und in enger Partnerschaft mit Schweden erfolgen müsse. Doch während Finnland entschlossen voranschritt, zögerte Schweden aufgrund seiner traditionell stärkeren ideologischen Bindung an die Neutralität sowie internen und externen Widerständen. Schwedens Beitritt wurde schließlich unter der sozialdemokratischen Ministerpräsidentin Magdalena Anderssons als pragmatische Notwendigkeit gerechtfertigt und von ihrem konservativen Nachfolger Ulf Kristersson umgesetzt.

Schweden hat mit dem NATO-Beitrittsgesuch einen Schlusstrich unter eine 200 Jahre alte außenpolitische Tradition gezogen. Für Finnland ging eine über 80-jährige Neutralität zu Ende. Für beide Staaten war die Neutralität und die ihr nachfolgende Allianzfreiheit aber nicht nur Ausdruck einer geopolitischen Pragmatik. Sie war auch zu einem zentralen Bestandteil ihrer staatlichen Identität geworden und war historisch eng mit ihren Demokratisierungsprozessen verbunden. Sie hat das Leben und die Gesellschaften in beiden Ländern geprägt – vor allem durch das hohe Ansehen, das beide als demokratie- und friedensfördernde Nationen in der Welt genießen.

Die NATO Norderweiterung mit dem nordischen Doppelbeitritt ist daher weit mehr als ein sicherheitspolitisches Ereignis: Sie symbolisiert eine neue Ära der nordischen und nordisch-europäischen Zusammenarbeit sowie eine neue Außenpolitik in beiden Ländern. Um die Tragweite dieser Veränderungen besser einordnen zu können, und um ihre Ursachen zu verstehen, beschreibt der vorliegende Beitrag zunächst, wie sich die Neu-

tralität der beiden nordischen Staaten im Laufe der Zeit entwickelt hat. Danach geht er auf die Prozesse ein, die beide Staaten zu Mitgliedern der NATO werden ließen.

Die nordische Neutralität und Allianzfreiheit

Schweden praktizierte bereits während der Napoleonischen Kriege 1803–1815 grundsätzlich Neutralität zwischen den Großmächten. Nach dem Krieg gegen Russland 1808–1809 musste es Finnland an das Russische Kaiserreich abtreten. Dort blieb Finnland bis zur Unabhängigkeit im Jahr 1917. Schweden hatte nun deutlich an Größe verloren und seine aggressive Expansionspolitik des 17. Jahrhunderts abgelegt, dafür folgten fast 100 Jahre Frieden für das Land. Der Erste Weltkrieg stellt schließlich Schweden und seine Neutralität auf eine Probe.

Als der Krieg 1914 ausbrach, erklärte die liberal und konservativ geprägte Regierung das Land offiziell für neutral. Die sozialdemokratische Partei, die ab 1911 stärkeren Einfluss gewonnen hatte, unterstützte diese Entscheidung, wie auch die Mehrheit der schwedischen Bevölkerung. Aufgrund seiner Handelsabhängigkeit von den Kriegsparteien zeigte sich Schweden jedoch in der Praxis »wohlwollend neutral«, besonders gegenüber Deutschland, was sich in geheimen Abkommen und Handelsbeziehungen widerspiegelte. Zugeständnisse und Verletzungen der Neutralität hatten außenpolitische und wirtschaftliche Folgen. Später lehnte die Regierung jedoch eine offizielle Anerkennung der Kompromittierung ihrer Neutralität kategorisch ab.

Die schwedische Gesellschaft erlebte den Ersten Weltkrieg aus der Distanz. Wie Linda Sturfelt hierzu festhält: »In Schweden war der Erste Weltkrieg in der Tat ein imaginärer Krieg, der indirekt als passiver neutraler Zuschauer erlebt wurde. Die Neutralität und ihr Inhalt, ihre Interpretation und ihre Dauerhaftigkeit waren jedoch Gegenstand ständiger Debatten, Zweifel und Ängste.«² Trotz der Distanz zu den Schlachtfeldern, waren sich die Schwed:innen der Grausamkeiten des Ersten Weltkrieges sehr wohl bewusst und es entstanden konkurrierende gesellschaftliche Erzählungen zur Neutralität des Landes: Kritiker:innen der Neutralität setzten sie mit Feigheit, Passivität, Ausgrenzung, Schande oder einer verpassten Chance gleich, was zu Minderwertigkeitsgefühlen führte. Befürworter:innen, darunter auch viele Angehörige der Friedensbewegung, entwickelten ein Bild und eine Erzählung von Schweden als friedliebendem, fortschrittlichem und moralisch überlegenem Staat.

Nach dem Ende des Krieges und vor dem Hintergrund dieser pazifistisch-progressiven Erzählung nahm Schweden mit viel Idealismus eine aktivere Rolle in internationalen Organisationen wie dem Völkerbund ein. Der Gründer der schwedischen Sozialdemokratie Hjalmar Branting, der zwischen 1920 und 1925 drei Minderheitsregierungen als Premierminister führte, verfolgte in den 1920er Jahren eine »aktive Neutralitätspolitik«. Sie sollte Demokratie, Abrüstung und internationale Zusammenarbeit zur Sicherung des Friedens durch ein System kollektiver Sicherheit im Rahmen des Völkerbunds fördern.³ Trotz dieser anfänglichen Vorreiterrolle Schwedens als Architekt einer neuen internationalen Ordnung zog sich das Land 1936 aus dem Völkerbund zurück, den es nicht zuletzt angesichts wachsender militärischer Spannungen in der Region als zunehmen-

de ineffektive Organisation und Enttäuschung erachtet. Auf diesen Rückzug Schwedens aus dem Völkerbund folgte eine Rückkehr zu seiner traditionellen Neutralitätspolitik

Obwohl die Neutralität zu einem zentralen Element der nationalen Identität Schwedens geworden war und die Grundlage der Außenpolitik bildete, blieb sie Gegenstand politischer Diskussionen und wurde unterschiedlich interpretiert. Während viele sie als sicherheitspolitisches Leitmotiv ansahen, hinterfragten insbesondere konservative Kräfte ihre Zweckmäßigkeit. Diese Diskussionen verliefen jedoch nicht immer strikt entlang politischer Lager, da sowohl Befürworter als auch Kritiker in verschiedenen Parteien zu finden waren.⁴

Während des Zweiten Weltkriegs hielt Schweden offiziell und eigennützig an seiner Neutralität fest, obwohl es vollständig von Achsenmächten, beziehungsweise von besetzten Gebieten umgeben war. Zu Beginn des Krieges unterstützte es Deutschland durch den Export von Eisen und erlaubte deutschen Truppen den Transit nach Finnland. Hilfsgesuche aus Norwegen ignorierte Schweden hingegen. Später wandte es sich den Alliierten zu, indem es humanitäre Hilfe leistete und jüdische Flüchtlinge aufnahm. Seine Strategie war geopolitisch geprägt: Schweden wollte eine direkte Konfrontation mit Deutschland vermeiden und versuchte gleichzeitig, unabhängig von der Sowjetunion zu bleiben. Und es änderte seine Doktrin zu: »in Friedenszeiten bündnisfrei, mit dem Ziel, im Krieg neutral zu sein«⁵.

Die pragmatische Haltung Schwedens während des Zweiten Weltkriegs ermöglichte es dem Land, seine Industrie weitgehend intakt zu halten und wirtschaftlich zu profitieren.⁶ Dies führte zu einer privilegierten wirtschaftlichen Position in der Nachkriegszeit, die den Sozialdemokraten den Aufbau einer weiteren zentralen Säule der schwedischen Identität ermöglichte: des Wohlfahrtsstaates nach Nordischem Modell. Allerdings gerieten Schwedens *appeasement*-Politik, seine Außenpolitik und die wirtschaftlichen Beziehungen zu Nazi-Deutschland nach dem Ende des Kalten Krieges in den 1990er Jahren verstärkt in den Fokus kritischer Diskussionen.

Im Gegensatz dazu ist die Geschichte Finnlands von bitteren Erfahrungen mit Kriegen gegen Russland und die Sowjetunion geprägt. Bis 1809 war es ein Teil Schwedens, dann Teil des Zarenreiches. Während des Ersten Weltkrieges war Finnland ein autonomes Großfürstentum innerhalb des Russischen Reiches. Die politischen Umwälzungen, die durch die russischen Revolutionen ausgelöst wurden, führten 1917 auch Finnland zur Unabhängigkeit, aber das Land blieb von politischen Spannungen geprägt. Nach der Unabhängigkeitserklärung brach 1918 ein Bürgerkrieg zwischen den bürgerlich-konservativen »Weiß« und den sozialistischen und sozialdemokratischen »Roten« aus. Dieser hinterließ eine tiefe Spaltung und Traumatisierung der Gesellschaft, die sich erst in den späten 1930er Jahren auflöste, als auch die Sozialdemokraten an Regierungen beteiligt wurden. Deutschland spielte im finnischen Bürgerkrieg eine entscheidende Rolle und verhalf den »Weiß« militärisch zum Sieg. Es versuchte, Finnland in seinen Machtbereich einzugliedern, doch das Land strebte schließlich nach Unabhängigkeit.

Der Bürgerkrieg markierte den Beginn Finnlands als unabhängiger Staat, aber auch als eine Zeit intensiver politischer Konflikte und starker ausländischer Einflussnahme. 1939 griff die Sowjetunion Finnland im sogenannten Winterkrieg (1939–1940) an. Nach dem Friedensschluss musste Finnland bedeutende Gebiete an die Sowjetunion

abtreten. Im Lapplandkrieg (1944–1945) kämpfte Finnland gegen deutsche Truppen, die das Land nicht freiwillig verlassen wollten.

Nach dem Zweiten Weltkrieg stabilisierte sich Finnlands politische Entwicklung. Das Land verabschiedete sich von monarchistischen Plänen und etablierte eine Republik. Wichtige soziale Reformen, wie die Landreform, trugen zur inneren Stabilität bei, während sich Finnland außenpolitisch an westlichen Demokratien orientierte. Diese Phase markierte den Beginn einer eigenständigen finnischen Identität und eines langen Prozesses der politischen Konsolidierung. Ein Überbleibsel der Machtkämpfe zwischen Konservativen und Sozialdemokraten ist das finnische Staatsmodell, das dem Präsidenten weitreichende außenpolitische Kompetenzen einräumt. Seit dem NATO-Beitritt Finnlands wird dieses Modell wieder kontrovers diskutiert, da es eine enge Zusammenarbeit zwischen dem überparteilichen Präsidenten und der Regierung voraussetzt – eine Voraussetzung, die nicht in allen politischen Konstellationen gegeben ist.

Im Zuge der NATO-Beitrittsdiskussionen wiederholte Premierministerin Sanna Marin häufig historische Bezüge, wie »jeder in Finnland kennt jemanden, der im Krieg war«⁷. Dies verdeutlicht die tiefgreifenden Kriegserfahrungen Finnlands und die bis heute anhaltende kollektive Erinnerung der finnischen Bevölkerung an diese. Der russische Angriff auf die Ukraine im Jahr 2022 brachte diese Erfahrungen und Erinnerungen erneut in den Fokus und führte in Finnland zu einer intensiven Diskussion über Sicherheit und insbesondere die nationale Verteidigungsstrategie. Obwohl die Situationen nicht direkt vergleichbar war, haben selbst Pazifist:innen den NATO-Beitritt mit der Überlegung verknüpft, wie Finnland mit seiner historischen Erfahrung sicherstellen kann, dass dem Land keine ähnliche Katastrophe droht wie der Ukraine.⁸ Schließlich sind auch die Wehrpflicht und die breite Verankerung der Reservistenarmee in der finnischen Gesellschaft direkte Folgen dieser historischen Erfahrungen.⁹

Auch die außen- und sicherheitspolitische Verbindung zwischen Schweden und Finnland entwickelte sich im 20. Jahrhundert, insbesondere während des Winterkriegs (1939–1940). In diesem erklärte sich Schweden als »nicht kriegsführender Staat« (siehe hierzu auch den Beitrag von Stephan Wittich in diesem Band), um einerseits einem Angriff Russlands vorzubeugen und andererseits Finnland gegen die Sowjetunion zu unterstützen. Schwedische Freiwillige (ohne offizielle Uniformen) kämpften für Finnland und das Nachbarland leistete bedeutende militärische sowie humanitäre Hilfe, die vielleicht sogar einen entscheidenden Beitrag zu Finnlands Widerstand geleistet hat. Im Fortsetzungskrieg (1941–1944) erlitt Finnland erhebliche territoriale Verluste. Beide Kriege bedrohten Finnlands Unabhängigkeit und unterstrichen die Bedeutung nordischer Solidarität.

Diese historische Verbindung lässt schwedische Historiker Parallelen zur aktuellen geopolitischen Situation ziehen: Ähnlich wie im Winterkrieg zeigt sich Schweden nun solidarisch mit einem von Russland bedrohten Nachbarn – diesmal der Ukraine –, während es gleichzeitig versucht seine eigene Sicherheit durch den NATO-Beitritt zu stärken. Solche Parallelen verdeutlichen, wie eng die sicherheitspolitischen Interessen beider nordischen Länder miteinander verflochten sind.¹⁰

Während des Ost-West-Konfliktes haben sowohl Schweden als auch Finnland die Neutralität genutzt, um ihr außenpolitisches Profil zu stärken und Maßstäbe in den Bereichen Demokratie, Konfliktlösung, Menschenrechte und Friedensarbeit zu setzen. Zu-

dem waren beide Staaten bestrebt, bei der militärischen Ausrüstung ihrer Streitkräfte unabhängig zu sein, um ihre Neutralität auch glaubwürdig wahren zu können. Dies führte zur Entwicklung einer breit gefächerten eigenständigen Rüstungsindustrie, die zum zentralen Bestandteil einer »bewaffneten Neutralität« wurde. Unterstützt wurde diese Politik durch ein robustes sogenanntes »totales Verteidigungssystem«, das militärische und zivile Ressourcen mobilisierte. Sowohl Schweden als auch Finnland nutzten ihre Rüstungsindustrien nicht nur zur Versorgung ihrer Streitkräfte, sondern auch für den Export und zur Stärkung ihrer wirtschaftlichen Basis.

In Schweden institutionalisierten sozialdemokratische Politiker:innen zwischen 1960 und 1989 eine »aktive Außenpolitik«, die soziale, politische, ökologische, ökonomische und später sogar feministische Werte auf internationaler Ebene vertrat und zugleich die Neutralität des Landes als zentrales Element seiner staatlichen Identität verankerte. Dabei wandelte Schweden seine Neutralität in Richtung einer Allianzfreiheit, also der Nicht-Mitgliedschaft in militärischen Allianzen, und entwickelte zunehmend eine kooperative Sicherheitspolitik, die sich von den traditionellen Erwartungen an neutrale Staaten unterschied. Besonders unter der Führung von Olof Palme verfolgte Schweden eine wertegebundene Sicherheitspolitik, die sich bewusst von rein interessensgebundenen Ansätzen abgrenzte. Trotz dieser Haltung unterhielt das Land während des Kalten Krieges insgeheim enge Beziehungen zur NATO, sodass die USA Schweden scherzhaft als »neutral auf unserer Seite« bezeichneten.¹¹ Auch nach dem Ende des Kalten Krieges blieb Schweden angesichts seiner außenpolitischen Tradition zurückhaltend gegenüber Verteidigungsabkommen.

Finnland verpflichtet sich gegenüber der Sowjetunion durch den 1948 unterzeichneten Vertrag über Freundschaft, Zusammenarbeit und gegenseitigen Beistand in Sicherheitsfragen¹², jeden Angriff auf die Sowjetunion von finnischem Territorium aus abzuwehren. In dieser Zeit verfestigte sich immer mehr, was der österreichische Außenminister Karl Gruber (ÖVP) in den 1950er Jahren erstmals als »Finnlandisierung« bezeichnete. Gruber zog einen Vergleich zwischen Österreich und Finnland und stellte fest, dass Finnland durch die Dominanz der Sowjetunion in eine schlechtere Position geraten sei. Der Begriff wurde von der Bevölkerung Finnlands zwar als ungerecht erachtet, gewann in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren aber vor allem in Westdeutschland an Bedeutung, wo er insbesondere in den Debatten um die NATO-Politik und die Ostpolitik Willy Brandts zu einem politisch aufgeladenen Begriff wurde.¹³

Um neutral zu bleiben, legte Finnland den Vertrag mit der Sowjetunion streng aus. Die Neutralität ermöglichte es Finnland in weiterer Folge, sich aktiv für den Ost und West zu engagieren und Brücken zwischen den Blöcken zu bauen. Als 1975 in Helsinki die Schlussakte der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (KSZE) unterzeichnet wurde, war das ein Meilenstein der Entspannungspolitik. Finnland hatte die Teilnehmerstaaten zusammengebracht und so die erste multilaterale Ost-West-Konferenz nach dem Zweiten Weltkrieg ermöglicht. Helsinki wurde zu einem Symbol für Frieden und Zusammenarbeit und Finnland international zum Partner in Fragen der globalen Sicherheit und Zusammenarbeit, beispielsweise durch seine aktive Rolle in der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der Nachfolgeorganisation der KSZE.

Nach dem Ende des Ost-West-Konflikts folgte die Außen- und Sicherheitspolitik Finnlands zwei großen Leitlinien: das Land sollte erstens weiterhin gute Beziehungen zu Russland pflegen und zweitens eine starke Landesverteidigung mit einer großen Reservistenarmee aufrechterhalten, um »mit Blick auf den östlichen Nachbarn für alle Eventualitäten vorbereitet [zu] sein«¹⁴. Bereits ab 1995 begann man in Finnland jedoch, konkret über einen möglichen NATO-Beitritt des Landes zu diskutieren.

Die politische Debatte über ihre Allianzfreiheit wurde in beiden Ländern durch externe Bedrohungen und interne politische Dynamiken beeinflusst. Während konservative Kräfte in Schweden bereits früh auf eine engere Zusammenarbeit mit westlichen Bündnissen drängten, hielten sozialdemokratische Regierungen lange – zumindest öffentlich – an der Bündnisfreiheit fest. In Finnland dominierte die Sorge um die russische Reaktion auf die Diskussion, was eine vorsichtige Annäherung an den Westen erforderte. So blieb, wie eine finnische Wissenschaftlerin es beschreibt, die für Finnland eigentümliche »NATO-Option« die offizielle Linie: Das Land sah zwar keinen Bedarf für eine volle Mitgliedschaft. Es wollte sich aber die Option offenhalten, bei veränderter Sicherheitslage beizutreten.¹⁵

Der schrittweise Abschied von der Allianzfreiheit

Obwohl sich Schweden und Finnland seit langem politisch eng koordinieren, schockierte Schwedens Beitrittsge such zur Europäischen Union (EU) im Jahr 1990 seinen Nachbarn und es kam zu einer vorübergehenden Vertrauenskrise zwischen den beiden Ländern. Zwei Jahre später beantragte Finnland jedoch ebenfalls die Aufnahme in die Europäische Union, nachdem es den Freundschaftsvertrag mit der im Jahr zuvor aufgelösten Sowjetunion für ungültig erklärt hatte. Während Schwedens Interesse an einem EU-Beitritt eher wirtschaftspolitisch motiviert war, waren die Gründe für Finnlands Beitritt seine Identität als Kleinstaat und seine Sicherheitsbedenken wegen der 1.340 Kilometer langen gemeinsamen Grenze mit Russland. Beide Staaten traten der EU schließlich im Jahr 1995 (gemeinsam mit Österreich) bei und prägten in weiterer Folge schrittweise ein kollektives Sicherheitsverständnis aus, was sich auch in ihrem Engagement zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) der EU widerspiegelt.

Zur NATO unterhielt Schweden bereits während des Ost-West-Konflikts Beziehungen. Erste Abkommen mit der NATO unterzeichnete es schon in den 1950er Jahren.¹⁶ Finnland intensivierte seine Beziehungen zur NATO ab 1994 und durch seinen Beitritt zu dessen Partnerschaft für den Frieden (eng.: Partnership for Peace, PfP). Auch Schweden trat im gleichen Jahr der PfP bei. Zunächst wurde davon ausgegangen, dass beiden Staaten dieser Schritt genügen und diese keine volle Mitgliedschaft anstreben würden.¹⁷

Als sich im Zuge des Georgien Kriegs im Jahr 2008 Russlands zunehmende Aggression abzuzeichnen begann, stellte sich auch ein Wandel in den Sicherheitsstrategien der nordischen Länder ein.¹⁸ Schweden begann seine Verteidigungspolitik auf »usable defence«¹⁹ auszurichten und erklärte im Jahr 2009, bei Kriegen in der Nachbarschaft eine aktive Rolle einnehmen zu wollen. Diese Erklärung markierte einen Bruch mit der traditionellen Politik und geschah als Reaktion auf die sich verschlechternde Sicherheitslage in Europa. Sie basierte auf dem Prinzip der Solidarität gemäß Artikel 42 Absatz 7 des Ver-

trags von Lissabon, der gegenseitige Unterstützung zwischen EU-Mitgliedstaaten vorsieht. Dieses Prinzip wurde von Schweden auch um die nordischen Länder Norwegen und Island erweitert. Zudem hatte »Schweden [...] an allen NATO-Missionen seit dem Kalten Krieg teilgenommen und [wurde] von vielen im NATO-Hauptquartier als »Partner Nummer eins« bezeichnet, dessen Engagement und Leistungen für das Bündnis in der Tat über denen einiger Verbündeter [lag].«²⁰

Als Reaktion auf Russlands Aggression erhöhten die nordischen Ländern ebenfalls ihre Verteidigungsbudgets, die zuvor (mit Ausnahme Finnlands) der Sparpolitik zum Opfer gefallen waren, führten die Wehrpflicht wieder ein und vertieften ihre Sicherheitskooperation. Auch die Zusammenarbeit mit der NATO wurde enger. Die Zunahme von Luftraumverletzungen, die sich vor der russischen Annexion der Krim zu häufen begannen, beunruhigten schließlich Schweden so sehr, dass es seine Einschätzung der Sicherheitssituation änderte: »Russland wird von einem schwierigen Partner, zur Hauptsicherheitsbedrohung.«²¹ Medienberichte über ein Manöver Russlands zu Ostern 2013, das einen Einsatz von Nuklearwaffen gegen Schweden simuliert hatte, verstärkten die Unsicherheit in der Gesellschaft noch weiter.²² Nach der Annexion der Halbinsel Krim im Jahr 2014 wurde die Zusammenarbeit zwischen Schweden, Finnland und der NATO intensiviert.

Eine Analyse der damaligen Debatten im schwedischen Parlament zeigt, dass diese vor allem das Prinzip der territorialen Unversehrtheit betonten.²³ Die Vollinvasion der Ukraine stellt aus Sicht der nordischen Länder schließlich einen eklatanten Verstoß gegen die Charta der Vereinten Nationen und die Schlussakte von Helsinki dar, da sich die Unterzeichner verpflichtet hatten, »von der Androhung oder Anwendung von Gewalt abzusehen«. Sie verstößt auch gegen das Budapest Memorandum von 1994, in dem Russland, Großbritannien und die USA die territoriale Integrität der Ukraine innerhalb ihrer derzeitigen Grenzen garantierten.²⁴ Es kam daher es zu einer grundsätzlichen und weitreichenden Diskursverschiebung in der schwedischen Regierung sowie im Parlament: der Zweck einer NATO Mitgliedschaft wurde nunmehr mit der Notwendigkeit begründet, dass Schweden sich gegenüber Russland absichern müsse.

In Finnland führte der russische Angriff am 24. Februar 2022 zu einem historischen Stimmungsumschwung: Über Nacht drehte sich die öffentliche Meinung hin zur Unterstützung eines NATO-Beitritts. Diese plötzliche gesellschaftliche Wende spiegelte sich unmittelbar in der Politik wider: Die finnischen Eliten und das Parlament nahmen den Stimmungswandel auf und leiteten zügig den Beitrittsprozess ein. Parteien, die sich zuvor neutral oder ablehnend verhalten hatten, unterstützten nun den Beitrittsprozess, sodass im Parlament rasch ein breiter Konsens entstand, der zu einem einstimmigen Parlamentsbeschluss am 17. Mai 2022 führte. Premierministerin Sanna Marin und die finnische Regierung argumentierten während der Debatte zum NATO-Beitritt, dass der russische Angriff auf die Ukraine die Sicherheitslage Finnlands grundlegend und dauerhaft verändert habe. Marin betonte gemeinsam mit Präsident Sauli Niinistö in einer offiziellen Erklärung, dass Finnland »ohne Verzögerung« einen Antrag auf NATO-Mitgliedschaft stellen müsse, da dies die Sicherheit des Landes stärke und zugleich das gesamte Bündnis festige.²⁵ Die Regierung aber auch Oppositionspolitiker:innen verwiesen darauf, dass jahrzehntelange Bündnisfreiheit angesichts der neuen Bedrohungslage nicht

mehr ausreiche und Finnland nun auf kollektive Sicherheitsgarantien, insbesondere den Schutz durch Artikel 5 der NATO, angewiesen sei.

Zudem wurde betont, dass Finnland als NATO-Mitglied nicht nur eigene Sicherheit gewinne, sondern auch einen Beitrag zur Sicherheit der gesamten Ostsee- und Arktisregion leisten könne. Marin erklärte, der Krieg habe »alles verändert« und Finnland müsse sich auf eine neue Realität einstellen. Die finnische Regierung betonte mehrfach, dass der Angriff Russlands auf ein souveränes Nachbarland (die Ukraine) gezeigt habe, dass Staaten außerhalb kollektiver Sicherheitsstrukturen besonders verwundbar sind. Die bisherige Strategie der Neutralität wurde als nicht mehr ausreichend angesehen, um Finnlands Sicherheit in der neuen geopolitischen Lage zu gewährleisten. Die Regierung betonte, dass der Beitritt niemanden bedrohen solle, sondern eine defensive Maßnahme zur Wahrung des Friedens und zur Abschreckung weiterer Aggressionen sei.

Da Schweden und Finnland – im Gegensatz zu Österreich, Irland und Malta – zum Zeitpunkt des Antrags auf Mitgliedschaft in der NATO nicht den Begriff der »Neutralität«, sondern jenen der »militärischen Blockfreiheit« verwendeten, um ihre Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu beschreiben, konnte die NATO-Mitgliedschaft eher wie eine Fortsetzung der bisherigen Politik als wie eine fundamentale Veränderung erscheinen. Dennoch gibt sich Schweden damit eine neue außenpolitische Identität: Statt sich weiterhin als moralische Supermacht zu betrachten, strebt auch Finnlands Nachbarland danach, »ein verantwortungsvoller sicherheitspolitischer Akteur in der Ostseeregion zu werden« – eine Entwicklung, die der ehemalige Verteidigungsminister Peter Hultqvist zum Ende der Beitrittsdebatte deutlich zusammenfasste.²⁶

Die Entscheidung für den NATO-Beitritt

Die oben beschriebene historische, politische und institutionelle Interaktion und Zusammenarbeit zwischen den nordischen Ländern, der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU und der NATO nach dem Ende des Ost-West-Konfliktes Krieges²⁷ sind eine Geschichte wachsender Kooperationserfolge über dreißig Jahre. Die schwedischen Eliten waren sich in diesen Jahren weitestgehend über die pragmatische Ausrichtung ihrer Politik einig, dennoch mussten sie auch narrativ von der Bündnisfreiheit und ihrem Ideal als humanitäre Supermacht abrücken, was eine tiefgreifende Veränderung der schwedischen Identität zur Folge hat.²⁸ Auch wenn die Reichstagsdebatten um den NATO Beitritt gezeigt haben, dass Schweden daran festhält die Welt friedlicher machen zu wollen, hat sich die Art und Weise, wie dies geschehen soll, verändert – so formulierte es auch Premierminister Ulf Kristersson in Brüssel am 11. März 2024 in seiner Beitrittsrede.²⁹ Über die genaue Ausgestaltung muss allerdings infolge des Beitritts noch politisch gerungen werden. In Finnland wurde die Veränderung noch mehr als konsequenter nächster Schritt in der Weiterentwicklung der eigenen Verteidigungsbereitschaft und des kooperativen Sicherheitsansatzes gesehen und so forderten sowohl die Eliten als auch die Bevölkerung den NATO-Schutz als offiziellen Bestandteil der eigenen Sicherheitsstrategie.

Die obige Sicht auf diesen Wandel kann auch Anhaltspunkte auf die Frage geben, wie demokratisch dieser war?³⁰ Er war nicht nur geprägt von einer strategischen Neu-

ausrichtung der Regierungen, sondern ein demokratisches Anliegen, das dem Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung entgegenkam. Vor der Vollinvasion der Ukraine zeigten Umfragen in beiden Ländern, dass die Bevölkerungen eine Mitgliedschaft in der NATO überwiegend ablehnten. Dabei war aber auch klar, dass sich die Einstellungen – vor allem in Finnland – schnell ändern könnten, sollte die Regierung eine andere Erzählung aufgreifen.³¹ Dies geschah in Finnland im Jahr 2022 quasi über Nacht. Eine Umfrage vom 28. Februar 2022 ergab erstmals eine mehrheitliche Befürwortung eines NATO-Beitritts: 53 Prozent sprachen sich für einen Bündnisbeitritt aus, nur noch 28 Prozent dagegen, 19 Prozent zeigten sich unsicher.³² Ende März 2022 zeigten die Ergebnisse der in Finnland durchgeführten Meinungsumfragen, dass etwa 60 Prozent der Bevölkerung eine NATO-Mitgliedschaft befürworteten. Die Regierung Sanna Marins griff diesen Umschwung auf, und führte eine proaktive Debatte über den NATO-Beitritt, was wiederum die öffentliche Meinung beeinflusste und letztlich den Prozess beschleunigte.

Die Finn:innen haben ihre außen- und sicherheitspolitische Rolle mit bemerkenswerter Eigenständigkeit neu definiert. Der Prozess hat ihre sicherheitspolitische Identität gestärkt und sie dazu befähigt, zeitweise eine Führungsrolle gegenüber ihrem größeren Nachbarn Schweden einzunehmen. Insbesondere die entschlossene Haltung von Ministerpräsidentin Sanna Marin wird international als wegweisend anerkannt. Sie hat gezeigt, wie entschlossenes politisches Handeln in Zeiten geopolitischer Krisen nicht nur nationale Interessen schützen, sondern auch globale Sicherheitsstrukturen beeinflussen kann.

Gleichzeitig setzte Finnlands Initiative Schweden politisch unter Druck, seine langjährige Neutralität zu überdenken und sich sicherheitspolitisch neu auszurichten. Die enge Kooperation zwischen beiden Ländern war dabei entscheidend für die gemeinsame Entscheidung zum NATO-Beitritt, obwohl Schweden mit mehr Widerständen national und international konfrontiert war.

National war vor allem der Diskussionsprozess innerhalb der sozialdemokratischen Partei ausschlaggebend. Als Regierungspartei war ihre Unterstützung notwendig, um eine breite parlamentarische Mehrheit für den NATO-Beitritt zu sichern. Die Sozialdemokraten gaben am 16. Mai 2022 nach einer Marathonsitzung bekannt, dass sie dem Mitgliedsantrag zustimmen würden.³³ Vorausgegangen waren intensive Debatten zwischen Parteispitzen, die sich in der Frage uneinig waren, sowie innerhalb der Partei.³⁴ Partei-Experten aus der Parlaments- und Regierungsebene diskutierten mit allen Verbänden, die wiederum abstimmten. Kritiker, darunter *elder statesmen* und Vordenker bemängelten die Geschwindigkeit des Prozesses und sahen ihn als überstürzt an.³⁵ Die internen Widerstände innerhalb der Partei wegen Bedenken über möglichen Konsequenzen, wie etwa die Stationierung von Atomwaffen, sind allerdings durchaus in den Beitrittsprozess einfließen. Ministerpräsidentin Magdalena Andersson führte diese Diskussionen an und überzeugte die Parteispitze bei einer Sondersitzung am 15. Mai 2022, dass ein NATO-Beitritt im Interesse der nationalen Sicherheit sei.

Internationale Blockaden, die wiederum die innenpolitischen Debatten prägten, verzögerten den Prozess weiter. Die Türkei unter Präsident Erdoğan blockierte den Beitritt mit Verweis auf die angebliche Unterstützung kurdischer Gruppen wie der PKK (Kurmandschi Partiya Karkerên Kurdistanê, dt.: Arbeiterpartei Kurdistans) durch Schweden und forderte verschärfte Anti-Terror-Gesetze sowie die Auslieferung zahl-

reicher Personen, darunter vor allem mutmaßliche PKK-Anhänger und Mitglieder der Gülen-Bewegung. Insgesamt legte die Türkei Schweden rund 130 Auslieferungsgesuche vor, was zu erheblichen politischen und rechtlichen Spannungen zwischen beiden Ländern führte. Daneben gab es Forderungen zu Rüstungslieferungen. Parallel verzögerte Ungarn unter Viktor Orbán die Ratifizierung, offiziell aus Protest gegen schwedische Kritik an Ungarns Demokratiedefiziten. Diese Blockaden führten in Schweden zu kontroversen innenpolitischen Anpassungen: Die Regierung verschärfte Terrorgesetze, hob Waffenembargos auf und sah sich mit Protesten gegen Zugeständnisse an autoritäre Staaten konfrontiert. Gleichzeitig verstärkten die Hürden den öffentlichen Konsens, dass der NATO-Beitritt nach 200 Jahren Neutralität notwendig sei, um Russlands Aggression zu begegnen. Die langwierigen Verhandlungen offenbarten Spannungen zwischen sicherheitspolitischen Erfordernissen und außenpolitischen Prinzipien. Erst nach 21-monatigem Ringen erfolgte im Februar 2024 die finale Zustimmung durch Ungarn.

Fazit: Die nordische Zeitenwende als Rollenmodel demokratischer Außen- und Sicherheitspolitik

Der unerwartete und schnell vereinbarte Antrag der beiden nordischen Länder bedeutet eine radikale Veränderung und wurde international als »historische Kehrtwende« wahrgenommen.³⁶ Die Anträge beider Länder waren von einer Mehrheit der Repräsentanten in den nationalen Parlamenten sowie einer Mehrheit der Bevölkerung in Umfragen befürwortet worden. Die effektive politische Führungsarbeit Finnlands mit einer starken Zusammenarbeit zwischen Präsident und Ministerpräsidentin und ein geregelter demokratischer Abstimmungsprozess innerhalb der sozialdemokratischen Partei in Schweden unter der Führung von Magdalena Andersson, erlaubten auch in Schweden eine insgesamt sehr schnelle und konzertierte Aktion.

Trotzdem ist es wichtig, dass demokratische Diskussionen über die weitere sicherheitspolitische Ausrichtung in Zeiten von epochalem Wandel intensiviert werden. Die Entscheidungen müssen für die Bevölkerung transparent sein und sehr gut kommuniziert werden. Gegenwärtig existieren eine Vielzahl an noch weitestgehend unausgesprochenen Fragen und Debatten hinsichtlich der zukünftigen Ausrichtung der europäischen Verteidigungspolitik, die bereits im Rahmen der nordischen Beitrittsdebatte von weitsichtigen Kritikern vorgebracht worden war,³⁷ etwa die Frage nach der Rolle der NATO und der EU in einer Welt, in der die USA eine Politik der Abkehr von der regelbasierten Ordnung verfolgen.

Die Hypothese, dass es heute mehr Demokratie in sicherheitspolitischen Fragen braucht, steht – wie auch die nordische Erfahrung zeigt – mitnichten im Widerspruch zu der Annahme, dass wir heute mehr denn je Mut, Führungsstärke, strategische Narrative und eine Bereitschaft zur demokratischen Zusammenarbeit brauchen, um akuten Sicherheitsbedrohungen zu entgegnen. Demokratie ist eben oft ein Ringen zwischen unterschiedlichen Meinungen, weil sie darauf basiert, dass komplexe Probleme durch Diskussion und Kompromisse gelöst werden. Deshalb ist das Fazit dieses Kapitels, dass die nordischen Länder durch ihren NATO Beitrittsprozess in Bezug auf die demokra-

tische Ausgestaltung pragmatischer zeitgemäßer Politik eine starke und integrative Inspirationsquelle bleiben.

Anmerkungen

- 1 Alex Rühle, »Finnlands NATO-Beitritt: Nicht ohne Schweden,« *Süddeutsche Zeitung*, 2. Februar 2023, <https://www.sueddeutsche.de/politik/tuerkei-finnland-schweden-nato-beitritt-1.5744169>.
- 2 Sturfelt, Lina: *Eldens återsken. Första världskriget i svensk föreställningsvärld* [Reflections of Fire. Images of the First World War in Sweden] (Dissertation: Universität Lund, 2008), 362. Siehe hierzu auch Sofi Qvarnström, »Sweden,« In 1914–1918-online: International Encyclopedia of the First World War, hg. von Ute Daniel, Peter Gatrell, Oliver Janz, Heather Jones, Jennifer Keene, Alan Kramer und Bill Nasson (Berlin: Freie Universität Berlin, 2014), 15, <https://dx.doi.org/10.15463/ie1418.10150>.
- 3 Stefan Lundqvist, »A Convincing Finnish Move: Implications for State Identity of Persuading Sweden to Jointly Bid for NATO Membership,« *Studia Europejskie – Studies in European Affairs* 26, Nr. 4 (2022): 76, <https://doi.org/10.33067/SE.4.2022.3>.
- 4 Daniela Schlüngel, »Schwedens Sicherheitspolitik im Wandel: Zwischen militärischer Allianzfreiheit, NATO und ESVP,« HSKF-Report 14/2005, <https://www.prif.org/fileadmin/Daten/Publikationen/HSKF-Reports/2005/report1405.pdf>.
- 5 Johan Östling, »Swedish Narratives of the Second World War: A European Perspective,« *Contemporary European History* 17, Nr. 2 (2008): 197–211. www.jstor.org/stable/20081401.
- 6 Håkan A. Bengtsson, »NATO Membership Decisions in Sweden and Finland During the Russo-Ukrainian War,« in *Europe and the War in Ukraine: From Russian Aggression to a New Eastern Policy*, hrgs. von László Andor und Uwe Optenhögel (Brüssel: Foundation for European Progressive Studies, 2023), 147.
- 7 Gespräch der Autorin mit einer hochrangigen Funktionsträgerin der Sozialdemokratische Partei Finnlands am 4. April 2025.
- 8 Tatu Ahponen, »Finnland ist kurz davor, der NATO beizutreten,« *Jacobin Magazin*, 15. April 2022, <https://jacobin.de/artikel/finnland-ist-kurz-davor-der-nato-beizutreten-ukraine-russland-putin-schweden>.
- 9 Thomas Wiegold, »Wir machen Soldaten: Finnlands Reservistenarmee als Abschreckungsinstrument,« *Augen geradeaus!*, 31. August 2019, <https://augengeradeaus.net/2019/08/wir-machen-soldaten-finnlands-reservistenarmee-als-abschreckungsinstrument/>.
- 10 Bengtsson, »NATO Membership Decisions in Sweden and Finland During the Russo-Ukrainian War,« 147–155.
- 11 Minna Ålander, »Die NATO nach der Norderweiterung,« *Deutsche Atlantische Gesellschaft – Opinions on Security*, Ausgabe 49, 23. Juli 2024, <https://ata-dag.de/media/2024/07/Opinions-Minna-Alander.pdf>.

- 12 Siehe hierzu im Detail Suvi Kansikas, »Dismantling the Soviet Security System. Soviet–Finnish Negotiations on Ending Their Friendship Agreement, 1989–91,« *The International History Review* 41, Nr. 1 (2019): 83–104.
- 13 Deutsche Politikwissenschaftler wie der führende sozialdemokratische Theoretiker Richard Löwenthal trugen zur Popularisierung des Begriffs bei.
- 14 Minna Ålander, »Finnland will die ›Nato-Option‹ einlösen,« *Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)*, <https://www.swp-berlin.org/publikation/finland-will-die-nato-option-einloesen>.
- 15 Ålander, »Finnland will die ›Nato-Option‹ einlösen.«
- 16 Siehe hierzu im Detail Baldur Thorhallsson und Thomas Stude Vidal, »Sweden's quest for shelter: 'Nonalignment' and NATO membership,« *Scandinavian Political Studies* 47, Nr. 2 (2024): 232–259, <https://doi.org/10.1111/1467-9477.12271>.
- 17 Gunilla Herolf, »The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy,« in *The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy*, hg. von Alyson J. K. Bailes, Gunilla Herolf und Bengt Sundelius (Stockholm: Stockholm International Peace Research Institute, 2006), 69.
- 18 Lundqvist, »A Convincing Finnish Move,« 89.
- 19 Jacob Westberg, 2023, »Swedish Security Strategies: From Neutrality Policy to Application for NATO Membership,« *Studentlitteratur: Lund*, p.220
- 20 Ann-Sofie Dahl, »Partner Number One or NATO Ally Twenty-Nine? Sweden and NATO Post-Libya,« *NATO Defense College – Research Paper No. 82* (2012), 2.
- 21 Håkon Lunde Saxi »The Rise, Fall and Resurgence of Nordic Defence Cooperation,« *International Affairs* 95, Nr. 3 (2019): 659–680 zitiert in: Herolf, »The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy.«
- 22 »Ryssland övade kärnvapenanslag mot Sverige,« *SVT Nyheter*, 19. Juli 2022, <https://www.svt.se/nyheter/ryssland-ovade-karnvapenanslag-mot-sverige>.
- 23 Tova Frykberg, »Alliansfrihet eller Nato-medlemskap? En kvalitativ studie om strategiska narrativ i Sveriges riksdag 2014–2023,« *Lunds Universitet, LUP Student Papers* (2023), 23, <http://lup.lub.lu.se/student-papers/record/9116883>.
- 24 Bengtsson, »NATO Membership Decisions in Sweden and Finland During the Russo-Ukrainian War,« 147.
- 25 »Finland must apply for NATO membership without delay, say country's president and prime minister,« *Euronews*, 12. Mai 2022, <https://www.euronews.com/2022/05/12/finland-s-leaders-set-to-announce-their-views-on-joining-nato>.
- 26 Peter Hultqvist, »Tal av försvarsminister Peter Hultqvist vid Folk och Försvars Rikskonferens,« *Digitales Anförande*, 10. Januar 2022, <https://www.regeringen.se/contentassets/289cddb99dca4f80b9b10d2e6efabea6/forsvarsminister-peter-hultqvist-tal-2014-2022.pdf>.
- 27 Marta Miglierati, »New Nordic pathways? Explaining Nordic countries' defence policy choices in the wake of the Ukrainian war,« *Journal of European Public Policy* 31, Nr. 10 (2024): 3249–3274, <https://doi.org/10.1080/13501763.2024.2314247>.
- 28 Lundqvist, »A Convincing Finnish Move.«
- 29 Ulf Kristersson, »Speech by Prime Minister Ulf Kristersson at ceremony in Brussels to mark Sweden joining NATO,« *Government Offices of Sweden*, 11. März 2024,

- [https://www.government.se/speeches/2024/03/speech-by-prime-minister-ulf-kristersson-at-ceremony-in-brussels-to-mark-sweden-joining-nato.](https://www.government.se/speeches/2024/03/speech-by-prime-minister-ulf-kristersson-at-ceremony-in-brussels-to-mark-sweden-joining-nato/) /
- 30 Cody-June Cunningham, Loïc Simonet und Sanna Strand, *Neutrality, Alignment and Democracy in Times of War: A Closer Look at the Finnish and Swedish NATO Accession Processes* (Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik, 2025), <https://www.oiiip.ac.at/cms/media/executive-summary-finnish-and-swedish-nato-accession-processes.pdf>.
 - 31 Herolf, »The Nordic Countries and the European Security and Defence Policy,« 70.
 - 32 »For first time, Yle poll shows majority support for Finnish Nato application,« Yle News, 15. Februar 2022, <https://yle.fi/a/3-12337202>.
 - 33 »Socialdemokraterna säger ja till Natomedlemskap,« SVT Nyheter, 15. Mai 2022, <https://www.svt.se/nyheter/inrikes/socialdemokraterna-sager-ja-till-natomedlemskap>.
 - 34 »S byter linje och säger ja till Nato,« Aktuellt i Politiken, 15. Mai 2022, <https://aip.nu/s-byter-linje-och-sager-ja-till-nato/>.
 - 35 Ann Linde und Pierre Schori, »Linde och Schori om Nato,« Aktuellt i Politiken, 20. Dezember 2023, <https://aip.nu/linde-och-schori-om-nato/>.
 - 36 »Breite Mehrheiten erwartet: Parlamente in Schweden und Finnland beraten über Nato-Beitritt,« Tagesspiegel, 15. Mai 2022, <https://www.tagesspiegel.de/politik/parlamente-in-schweden-und-finnland-beraten-uber-nato-beitritt-4331785.html>.
 - 37 Linde und Schori, »Linde och Schori om Nato.«

Anhang

Relevante Dokumente und Rechtsquellen

Übereinkommen vom 18. Oktober 1907, betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges (Auszug)

Erstes Kapitel – Rechte und Pflichten der neutralen Mächte.

Artikel 1.

Das Gebiet der neutralen Mächte ist unverletzlich.

Artikel 2.

Es ist den Kriegführenden untersagt, Truppen oder Munitions- oder Verpflegskolonnen durch das Gebiet einer neutralen Macht durchzuführen.

Artikel 3.

Es ist den Kriegführenden gleichermaßen untersagt:

auf dem Gebiete einer neutralen Macht eine funkentelegraphische Station oder sonst irgend eine Anlage einzurichten, die bestimmt ist, einen Verkehr mit den kriegführenden Land- oder Seestreitkräften zu vermitteln;

irgend eine Einrichtung dieser Art zu benützen, die von ihnen vor dem Kriege auf dem Gebiete der neutralen Macht zu einem ausschließlich militärischen Zwecke hergestellt und nicht für den öffentlichen Nachrichtendienst freigegeben worden ist.

Artikel 4.

Auf dem Gebiete einer neutralen Macht dürfen zugunsten der Kriegführenden weder Korps von Kombattanten gebildet noch Werbestellen eröffnet werden.

Artikel 5.

Eine neutrale Macht darf auf ihrem Gebiete keine der in den Artikeln 2 bis 4 bezeichneten Handlungen dulden.

Sie ist nur dann verpflichtet, Handlungen, die der Neutralität zuwiderlaufen, zu bestrafen, wenn diese Handlungen auf ihrem eigenen Gebiete begangen worden sind.

Artikel 6.

Eine neutrale Macht ist nicht dafür verantwortlich, daß Leute einzeln die Grenze überschreiten, um in den Dienst eines Kriegführenden zu treten.

Artikel 7.

Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder des anderen Kriegführenden stattfindende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für eine Armee oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern.

Artikel 8.

Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, für Kriegführende die Benützung von Telegraphen- oder Fernsprechleitungen sowie von Anlagen für drahtlose Telegraphie, gleichviel ob solche ihr selbst oder ob sie Gesellschaften oder Privatpersonen gehören, zu untersagen oder zu beschränken.

Artikel 9.

Alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Artikeln 7 und 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, sind von ihr auf die Kriegführenden gleichmäßig anzuwenden.

Die neutrale Macht hat darüber zu wachen, daß die gleiche Verpflichtung von den Gesellschaften oder Privatpersonen eingehalten wird, in deren Eigentume sich Telegraphen- oder Fernsprechleitungen oder Anlagen für drahtlose Telegraphie befinden.

Artikel 10.

Die Tatsache, daß eine neutrale Macht eine Verletzung ihrer Neutralität selbst mit Gewalt zurückweist, kann nicht als eine feindliche Handlung angesehen werden.

Zweites Kapitel – Bei Neutralen untergebrachte Angehörige einer Kriegsmacht und in Pflege befindliche Verwundete.

Artikel 11.

Die neutrale Macht, auf deren Gebiet Truppen der kriegführenden Armeen übertreten, muß sie möglichst weit vom Kriegsschauplatze unterbringen.

Sie kann sie in Lagern verwahren und sie auch in Festungen oder in anderen zu diesem Zwecke geeigneten Orten einschließen.

Es hängt von ihrer Entscheidung ab, ob Offiziere, die sich auf Ehrenwort verpflichten, das neutrale Gebiet nicht ohne Erlaubnis zu verlassen, frei gelassen werden können.

Artikel 12.

In Ermangelung eines besonderen Übereinkommens hat die neutrale Macht den bei ihr untergebrachten Personen Nahrung, Kleidung und die durch die Menschlichkeit gebotenen Hilfsmittel zu gewähren.

Die durch die Unterbringung verursachten Kosten sind nach dem Friedensschlusse zu ersetzen.

Artikel 13.

Die neutrale Macht, die entwichene Kriegsgefangene bei sich aufnimmt, wird diese in Freiheit lassen. Wenn sie ihnen gestattet, auf ihren Gebiete zu verweilen, so kann sie ihnen den Aufenthaltsort anweisen.

Die gleiche Bestimmung findet Anwendung auf die Kriegsgefangenen, die von den Truppen bei ihrer Flucht auf das Gebiet der neutralen Macht mitgeführt werden.

Artikel 14.

Eine neutrale Macht kann den Durchzug von Verwundeten oder Kranken der kriegführenden Armeen durch ihr Gebiet gestatten, doch nur unter dem Vorbehalte, daß die zur Beförderung benützten Züge weder Kriegspersonal noch Kriegsmaterial mit sich führen. Die neutrale Macht ist in einem solchen Falle verpflichtet, die erforderlichen Sicherheits- und Aufsichtsmaßregeln zu treffen.

Die der Gegenpartei angehörenden Verwundeten oder Kranken, die unter solchen Umständen von einem der Kriegführenden auf neutrales Gebiet gebracht werden, sind von der neutralen Macht derart zu bewachen, daß sie an den Kriegsunternehmungen nicht wieder teilnehmen können. Diese Macht hat die gleichen Verpflichtungen in Ansehung der ihr anvertrauten Verwundeten oder Kranken der anderen Armee.

Artikel 15.

Das Genfer Übereinkommen gilt auch für die im neutralen Gebiete untergebrachten Kranken und Verwundeten.

Drittes Kapitel – Neutrale Personen.

Artikel 16.

Als Neutrale sind anzusehen die Angehörigen eines an dem Kriege nicht beteiligten Staates.

Artikel 17.

Ein Neutraler kann sich auf seine Neutralität nicht berufen:

- wenn er feindliche Handlungen gegen einen Kriegführenden begeht;
- wenn er Handlungen zugunsten eines Kriegführenden begeht, insbesondere wenn er freiwillig Kriegsdienste in der bewaffneten Macht einer der Parteien nimmt.

In einem solchen Falle darf der Neutrale von dem Kriegführenden, demgegenüber er die Neutralität außer acht gelassen hat, nicht strenger behandelt werden, als ein Angehöriger des anderen kriegführenden Staates wegen der gleichen Tat behandelt werden könnte.

Artikel 18.

Als Handlungen zugunsten eines Kriegführenden im Sinne des Artikels 17b (Anm.: richtig: Artikel 17 lit. b) sind nicht anzusehen:

- die Übernahme von Lieferungen oder die Bewilligung von Darlehen an einen Kriegführenden, vorausgesetzt, daß der Lieferant oder Darleiher weder im Gebiete der anderen Partei noch in dem von ihr besetzten Gebiete wohnt und daß auch die Lieferung nicht aus diesen Gebieten herrühren;
- die Leistung von polizeilichen oder Zivilverwaltungsdiensten.

Viertes Kapitel – Eisenbahnmaterial.

Artikel 19.

Das aus dem Gebiete einer neutralen Macht herrührende Eisenbahnmaterial, das entweder dieser Macht oder Gesellschaften oder Privatpersonen gehört und als solches erkennbar ist, darf von einem Kriegführenden nur in dem Falle und in dem Maße, in dem eine gebieterische Notwendigkeit es verlangt, angefordert und benützt werden. Es muß möglichst bald in das Herkunftsland zurückgesandt werden.

Desgleichen kann die neutrale Macht im Falle der Not das aus dem Gebiete der kriegführenden Macht herrührende Material in entsprechendem Umfange festhalten und benützen.

Von der einen wie von der anderen Seite soll eine Entschädigung nach Verhältnis des benützten Materials und der Dauer der Benützung gezahlt werden.

Fünftes Kapitel – Schlußbestimmungen.

Artikel 20.

Die Bestimmungen dieses Übereinkommens finden nur zwischen Vertragsmächten Anwendung und nur dann, wenn die Kriegführenden sämtlich Vertragsparteien sind.

Charta der Vereinten Nationen vom 26. Juni 1945 (Auszug)

Artikel 2.

Die Organisation und ihre Mitglieder sollen in Verfolgung der in Artikel 1 festgesetzten Ziele gemäß folgenden Grundsätzen vorgehen:

1. Die Organisation ist auf dem Grundsatz der souveränen Gleichheit aller ihrer Mitglieder aufgebaut.
2. Alle Mitglieder erfüllen nach Treu und Glauben die von ihnen gemäß der vorliegenden Satzung übernommenen Verpflichtungen, um jedem einzelnen von ihnen die sich aus der Mitgliedschaft ergebenden Rechte und Vorteile zu sichern.
3. Alle Mitglieder regeln ihre internationalen Streitfälle mit friedlichen Mitteln auf solche Weise, daß der Weltfriede, die internationale Sicherheit und die Gerechtigkeit nicht gefährdet werden.
4. Alle Mitglieder enthalten sich in ihren internationalen Beziehungen der Drohung mit Gewalt oder der Gewaltanwendung, die gegen die territoriale Unversehrtheit oder die politische Unabhängigkeit irgendeines Staates gerichtet oder sonst mit den Zielen der Vereinten Nationen unvereinbar ist.
5. Alle Mitglieder gewähren den Vereinten Nationen bei jeder von diesen gemäß der vorliegenden Satzung ergriffenen Maßnahme jede Unterstützung und enthalten sich, irgendeinem Staat Hilfe zu leisten, gegen den die Vereinten Nationen Präventivmaß-

nahmen oder Zwangsmaßnahmen ergreifen.

6. Die Organisation trägt dafür Sorge, daß Staaten, die nicht Mitglieder der Vereinten Nationen sind, gemäß diesen Grundsätzen handeln, soweit dies zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit notwendig ist.

7. Keine Bestimmung der vorliegenden Satzung berechtigt die Vereinten Nationen, in Angelegenheiten einzugreifen, die ihrem Wesen nach in die innerstaatliche Zuständigkeit jedes Staates gehören, oder verpflichtet die Mitglieder, solche Angelegenheiten der in der vorliegenden Satzung vorgesehenen Regelung zu unterwerfen; dieser Grundsatz beeinträchtigt aber in keiner Weise die Anwendung der in Kapitel VII vorgesehenen Zwangsmaßnahmen.

[...]

Artikel 24.

1. Um sofortige und wirksame Maßnahmen durch die Vereinten Nationen zu gewährleisten, übertragen ihre Mitglieder dem Sicherheitsrat die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit und kommen überein, daß der Sicherheitsrat in Ausübung seiner Pflichten, die sich aus dieser Verantwortung ergeben, in ihrem Namen handelt.

2. Der Sicherheitsrat handelt bei der Erfüllung dieser Pflichten gemäß den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen. Die besonderen Befugnisse, die dem Sicherheitsrat zur Erfüllung dieser Pflichten eingeräumt werden, sind in den Kapiteln VI, VII, VIII und XII festgesetzt.

3. Der Sicherheitsrat legt der Generalversammlung Jahresberichte und, wenn nötig, Sonderberichte zur Prüfung vor.

Artikel 25.

Die Mitglieder der Vereinten Nationen kommen überein, die Beschlüsse des Sicherheitsrates gemäß der vorliegenden Satzung anzunehmen und durchzuführen.

[...]

Artikel 39.

Der Sicherheitsrat hat jedesmal festzustellen, daß eine Bedrohung des Friedens, ein Friedensbruch oder eine Angriffshandlung vorliegt, und erstattet Empfehlungen oder beschließt, welche Maßnahmen gemäß Artikel 41 und 42 zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu ergreifen sind.

Artikel 40.

Um eine Verschärfung der Situation zu verhindern, kann der Sicherheitsrat, bevor er Empfehlungen erstattet oder über die in Artikel 39 vorgesehenen Maßnahmen be-

schließt, die beteiligten Parteien auffordern, sich den vorläufigen Maßnahmen zu fügen, die er für nötig oder erwünscht hält. Solche vorläufige Maßnahmen berühren die Rechte, Ansprüche oder die Stellung der beteiligten Parteien nicht. Der Sicherheitsrat stellt die Nichtbefolgung solcher vorläufiger Maßnahmen entsprechend in Rechnung.

Artikel 41.

Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen, bei denen Waffengewalt nicht zur Anwendung kommt, zu ergreifen sind, um seinen Beschlüssen Wirksamkeit zu verleihen, und er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Diese können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der wirtschaftlichen Beziehungen, der Eisenbahn-, Schiffs-, Luft-, Post-, Telegraphen-, Radio- und sonstigen Verbindungen und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen umfassen.

Artikel 42.

Sollte der Sicherheitsrat zur Auffassung gelangen, daß die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen nicht genügen oder sich als ungeeignet erwiesen haben, kann er durch Luft-, See- oder Landstreitkräfte die Operationen durchführen, die zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit nötig sind. Solche Maßnahmen können Demonstrationen, Blockade und andere Operationen von Luft-, See- oder Landstreitkräften von Mitgliedern der Vereinten Nationen umfassen.

[...]

Artikel 51.

Keine Bestimmung der vorliegenden Satzung beeinträchtigt das Naturrecht individueller oder kollektiver Selbstverteidigung, wenn ein Angriff mit Waffengewalt gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen erfolgt, bis der Sicherheitsrat die zur Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen ergriffen hat. Von den Mitgliedern in Ausübung dieses Rechts der Selbstverteidigung ergriffene Maßnahmen sind dem Sicherheitsrat sofort zu melden und beeinträchtigen in keiner Weise die in der vorliegenden Satzung vorgesehene Befugnis und Verpflichtung des Sicherheitsrates, zu jeder Zeit die ihm erforderlich scheinenden Maßnahmen zur Aufrechterhaltung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit zu ergreifen.

[...]

Artikel 103.

Im Fall eines Widerspruches zwischen den aus der vorliegenden Satzung sich ergebenden Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen und Verpflichtungen auf

Grund irgendeines anderen internationalen Abkommens haben die Verpflichtungen auf Grund der vorliegenden Satzung den Vorrang.

Nordatlantikvertrag, Gründungsvertrag der Nordatlantikvertrags-Organisation vom 4. April 1949 (Auszug)

Artikel 3

Um die Ziele dieses Vertrags besser zu verwirklichen, werden die Parteien einzeln und gemeinsam durch ständige und wirksame Selbsthilfe und gegenseitige Unterstützung die eigene und die gemeinsame Widerstandskraft gegen bewaffnete Angriffe erhalten und fortentwickeln.

Artikel 4

Die Parteien werden einander konsultieren, wenn nach Auffassung einer von ihnen die Unversehrtheit des Gebiets, die politische Unabhängigkeit oder die Sicherheit einer der Parteien bedroht ist.

Artikel 5

Die Parteien vereinbaren, daß ein bewaffneter Angriff gegen eine oder mehrere von ihnen in Europa oder Nordamerika als ein Angriff gegen sie alle angesehen werden wird; sie vereinbaren daher, daß im Falle eines solchen bewaffneten Angriffs jede von ihnen in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung der Partei oder den Parteien, die angegriffen werden, Beistand leistet, indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.

Vor jedem bewaffneten Angriff und allen daraufhin getroffenen Gegenmaßnahmen ist unverzüglich dem Sicherheitsrat Mitteilung zu machen. Die Maßnahmen sind einzustellen, sobald der Sicherheitsrat diejenigen Schritte unternommen hat, die notwendig sind, um den internationalen Frieden und die internationale Sicherheit wiederherzustellen und zu erhalten.

Artikel 6¹

Im Sinne des Artikels 5 gilt als bewaffneter Angriff auf eine oder mehrere der Parteien jeder bewaffnete Angriff

- auf das Gebiet eines dieser Staaten in Europa oder Nordamerika, auf die algerischen Departements Frankreichs², auf das Gebiet der Türkei oder auf die der Gebietshoheit

einer der Parteien unterliegenden Inseln im nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses;

- auf die Streitkräfte, Schiffe oder Flugzeuge einer der Parteien, wenn sie sich in oder über diesen Gebieten oder irgendeinem anderen europäischen Gebiet, in dem eine der Parteien bei Inkrafttreten des Vertrags eine Besatzung unterhält oder wenn sie sich im Mittelmeer oder im nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses befinden.

Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 (Auszug)

Memorandum über die Ergebnisse der Besprechungen zwischen der Regierungsdelegation der Sowjetunion und der Regierungsdelegation der Republik Österreich

I.

Im Zuge der Besprechungen über den ehesten Abschluß des österreichischen Staatsvertrages in Moskau vom 12. bis 15. April 1955 wurde zwischen der sowjetischen und der österreichischen Delegation Einverständnis darüber erzielt, daß im Hinblick auf die von den Mitgliedern der sowjetischen Regierung — dem Herrn Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR und Außenminister der UdSSR W. M. Molotow und dem Herrn Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR A. I. Mikojan — abgegebenen Erklärungen, Herr Bundeskanzler Ing. Julius Raab, Herr Vizekanzler Dr. Adolf Schärf, Herr Außenminister Dr. h. c. Ing. Leopold Figl, Herr Staatssekretär Dr. Bruno Kreisky im Zusammenhang mit dem Abschluß des österreichischen Staatsvertrages für die Herbeiführung folgender Beschlüsse und Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung Sorge tragen werden.

1. Im Sinne der von Österreich bereits auf der Konferenz von Berlin im Jahre 1954 abgegebenen Erklärung, keinen militärischen Bündnissen beizutreten und militärische Stützpunkte auf seinem Gebiet nicht zuzulassen, wird die österreichische Bundesregierung eine Deklaration in einer Form abgeben, die Österreich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird.

2. Die österreichische Bundesregierung wird diese österreichische Deklaration gemäß den Bestimmungen der Bundesverfassung dem österreichischen Parlament unmittelbar nach Ratifikation des Staatsvertrages zur Beschlußfassung vorlegen.

3. Die Bundesregierung wird alle zweckdienlichen Schritte unternehmen, um für diese vom österreichischen Parlament bestätigte Deklaration eine internationale Anerkennung zu erlangen.

Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs

Artikel I.

(1) 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.

(2) Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen.

Artikel II.

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

Landesverteidigung im Bundes-Verfassungsgesetz (Art. 9a B-VG)

(1) Österreich bekennt sich zur umfassenden Landesverteidigung. Ihre Aufgabe ist es, die Unabhängigkeit nach außen sowie die Unverletzlichkeit und Einheit des Bundesgebietes zu bewahren, insbesondere zur Aufrechterhaltung und Verteidigung der immerwährenden Neutralität. Hierbei sind auch die verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihre Handlungsfähigkeit sowie die demokratischen Freiheiten der Einwohner vor gewaltsamen Angriffen von außen zu schützen und zu verteidigen.

(2) Zur umfassenden Landesverteidigung gehören die militärische, die geistige, die zivile und die wirtschaftliche Landesverteidigung.

(3) Jeder männliche Staatsbürger ist wehrpflichtig. Staatsbürgerinnen können freiwillig Dienst im Bundesheer als Soldatinnen leisten und haben das Recht, diesen Dienst zu beenden.

(4) Wer die Erfüllung der Wehrpflicht aus Gewissensgründen verweigert und hievon befreit wird, hat die Pflicht, einen Ersatzdienst (Zivildienst) zu leisten.

Antrag auf Aufnahme in die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft/»Brief nach Brüssel« (14. Juli 1989)

Herr Präsident!

Im Namen der Republik Österreich habe ich die Ehre, unter Bezugnahme auf Artikel 237 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft den Antrag auf Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu stellen.

Österreich geht bei der Stellung dieses Antrages von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität, die auf dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 beruht, sowie davon aus, daß es auch als Mitglied der Europäischen Gemeinschaften aufgrund des Beitrittsvertrages in der Lage sein wird, die ihm aus seinem Status als immerwährend neutraler Staat erfließenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, den Ausdruck meiner vorzüglichen Hochachtung.

Vertrag über die Europäische Union – Beistandspflicht (Artikel 42 Absatz 7 und Artikel 222)

Artikel 42

[...]

(7) Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.

Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.

Artikel 222

(1) Die Union und ihre Mitgliedstaaten handeln gemeinsam im Geiste der Solidarität, wenn ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen ist. Die Union mobilisiert alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel, einschließlich der ihr von den Mitgliedstaaten bereitgestellten militärischen Mittel, um

a)

- terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden;
- die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen;
- im Falle eines Terroranschlags einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen;

b) im Falle einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe einen Mitgliedstaat auf Ersuchen seiner politischen Organe innerhalb seines Hoheitsgebiets zu unterstützen.

(2) Ist ein Mitgliedstaat von einem Terroranschlag, einer Naturkatastrophe oder einer vom Menschen verursachten Katastrophe betroffen, so leisten die anderen Mitgliedstaaten ihm auf Ersuchen seiner politischen Organe Unterstützung. Zu diesem Zweck sprechen die Mitgliedstaaten sich im Rat ab.

(3) Die Einzelheiten für die Anwendung dieser Solidaritätsklausel durch die Union werden durch einen Beschluss festgelegt, den der Rat aufgrund eines gemeinsamen Vorschlags der Kommission und des Hohen Vertreters der Union für Außen- und Sicherheitspolitik erlässt. Hat dieser Beschluss Auswirkungen im Bereich der Verteidigung, so beschließt der Rat nach Artikel 31 Absatz 1 des Vertrags über die Europäische Union. Das Europäische Parlament wird darüber unterrichtet.

Für die Zwecke dieses Absatzes unterstützen den Rat unbeschadet des Artikels 240 das Politische und Sicherheitspolitische Komitee, das sich hierbei auf die im Rahmen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik entwickelten Strukturen stützt, sowie der Ausschuss nach Artikel 71, die dem Rat gegebenenfalls gemeinsame Stellungnahmen vorlegen.

(4) Damit die Union und ihre Mitgliedstaaten auf effiziente Weise tätig werden können, nimmt der Europäische Rat regelmäßig eine Einschätzung der Bedrohungen vor, denen die Union ausgesetzt ist.

Mitwirkung Österreichs an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union (Artikel 23j B-VG)

Artikel 23j.

(1) Österreich wirkt an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auf Grund des Titels V Kapitel 1 und 2 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon mit, der in Art. 3 Abs. 5 und in Art. 21 Abs. 1 insbesondere die Wahrung beziehungsweise Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen vorsieht. Dies schließt die Mitwirkung an Aufgaben gemäß Art. 43 Abs. 1 dieses Vertrags sowie an Maßnahmen ein, mit denen die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern ausgesetzt, eingeschränkt oder vollständig eingestellt werden. Auf Beschlüsse des Europäischen Rates über eine gemeinsame Verteidigung ist Art. 50 Abs. 4 sinngemäß anzuwenden.

(2) Für Beschlüsse im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auf Grund des Titels V Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon gilt Art. 23e Abs. 3 sinngemäß.

(3) Bei Beschlüssen über die Einleitung einer Mission außerhalb der Europäischen Union, die Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der

Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens oder Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten umfasst, sowie bei Beschlüssen gemäß Art. 42 Abs. 2 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon betreffend die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik ist das Stimmrecht im Einvernehmen zwischen dem Bundeskanzler und dem für auswärtige Angelegenheiten zuständigen Bundesminister auszuüben.

(4) Eine Zustimmung zu Maßnahmen gemäß Abs. 3 darf, wenn der zu fassende Beschluss eine Verpflichtung Österreichs zur Entsendung von Einheiten oder einzelnen Personen bewirken würde, nur unter dem Vorbehalt gegeben werden, dass es diesbezüglich noch der Durchführung des für die Entsendung von Einheiten oder einzelnen Personen in das Ausland verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahrens bedarf.

Anmerkungen

- 1 Anlässlich des Beitritts der Türkei und Griechenlands ersetzte diese Fassung 1952 die ursprüngliche Fassung des Artikels 6 aus dem Jahr 1949: »Als ein bewaffneter Angriff auf einen oder mehrere der vertragschließenden Staaten im Sinne des Artikels 5 gilt ein bewaffneter Angriff auf das Gebiet irgendeines dieser Staaten in Europa oder Nordamerika, auf die algerischen Departements Frankreichs, auf die Besatzungen, die irgendein Vertragsstaat in Europa unterhält, auf die der Gebietshoheit eines Vertragsstaates unterliegenden Inseln im nordatlantischen Gebiet nördlich des Wendekreises des Krebses oder auf die Schiffe und Flugzeuge irgendeines Vertragsstaates innerhalb dieses Gebietes.«
- 2 Im Januar 1963 wurde die Formulierung »auf die algerischen Departements Frankreichs« für gegenstandslos erklärt.

Verzeichnis der Abkürzungen

AFMED	Allied Forces Mediterranean
AFP3	Austrian Foreign Policy Panel Project
AIES	Austrian Institute for European and Security Policy (dt.: Austria Institut für Europa- und Sicherheitspolitik)
AMLA	Anti-Money Laundering Authority
AWZ	Ausschließliche Wirtschaftszone
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BRD	Bundesrepublik Deutschland
BVG	Bundesverfassungsgesetz
CBTBT	Comprehensive Nuclear-Test-Ban Treaty (dt.: Vertrag über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen)
CTBTO PrepCom	Preparatory Commission for the Comprehensive Nuclear-Test Ban-Treaty Organization (dt.: Vorbereitende Kommission für die Organisation des Vertrags über das umfassende Verbot von Nuklearversuchen)
DDR	Deutsche Demokratische Republik
ECFR	European Council on Foreign Relations
EDA	European Defence Agency (dt.: Europäische Verteidigungsagentur)
EEA	Einheitliche Europäische Akte (eng.: Single European Act)
EFTA	European Free Trade Association (dt.: Europäische Freihandelsassoziation)
EG	Europäische Gemeinschaften; Europäische Gemeinschaft
EMA	European Medicines Agency (dt.: Europäische Arzneimittel-Agentur)
EPF	European Peace Facility (dt.: Europäische Friedensfazilität)
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
ESSI	European Sky Shield Initiative
ESVP	Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik
EU	Europäische Union

EUFOR	European Union Force
EUMAM UA	EU Military Assistance Mission in support of Ukraine
EUMC	European Union Military Committee (dt.: Militärausschuss der Europäischen Union)
EUV	Vertrag über die Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FDP	Freie Demokratische Partei
FF	Fianna Fáil
FG	Fine Gael
FMCT	Fissile Material Cut-Off Treaty (dt.: Vertrag über das Verbot der Produktion von spaltbarem Material)
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreichs
FPS	Foreign Policy Strategy
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GSVP	Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik
IAEO	Internationale Atomenergie-Organisation
ICC	International Criminal Court (dt.: Internationaler Strafgerichtshof)
ICJ	International Court of Justice (dt.: Internationaler Gerichtshof)
ICISS	International Commission on Intervention and State Sovereignty (dt.: Intervention und Staatensouveränität)
IKRK	Internationales Komitee vom Roten Kreuz
ICTY	International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia (dt.: Internationaler Strafgerichtshof für das ehemalige Jugoslawien)
ITPP	Individually Tailored Partnership Program
JCPoA	Joint Comprehensive Plan of Action
KFOR	Kosovo Force
KMG	Kriegsmaterialgesetz
KPdSU	Kommunistischen Partei der Sowjetunion
KPÖ	Kommunistische Partei Österreichs
KSE	Vertrag über Konventionelle Streitkräfte in Europa
KSZE	Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
LOA	Level of Ambition
MBFR	Mutual and Balanced Force Reductions (dt.: Beiderseitige und ausgewogene Truppenreduzierung)
MENA	Middle East and Northern Africa
MLP	Malta Labour Party
m. w. N.	mit weiteren Nachweisen
NAM	Non-Aligned Movement (dt.: Bewegung der Blockfreien Staaten)
NATO	North Atlantic Treaty Organization (dt.: Nordatlantikvertrags-Organisation)
NAVSOUTH	Allied Naval Forces Southern Europe
NEW START	New Strategic Arms Reduction Treaty

NGO	Non-Governmental Organization (dt.: Nichtregierungsorganisation)
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
ÖMV/OMV	Österreichische Mineralölverwaltung Aktiengesellschaft
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries (dt.: Organisation erdölexportierender Länder)
OSZE	Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
ÖVP	Österreichische Volkspartei
PARP	Planning and Review Process
PESCO	Permanent Structured Cooperation (dt.: Ständige Strukturierte Zusammenarbeit)
PfP	Partnership for Peace (dt.: Partnerschaft für den Frieden)
PKK	Kurmandschi Partiya Karkerên Kurdistanê (dt.: Arbeiterpartei Kurdistans)
PL	Partit Laburista/Labour Party
PLO	Palestine Liberation Organization (dt.: Palästinensische Befreiungsorganisation)
PN	Nationalist Party
RzP	Responsibility to Protect (dt.: Schutzverantwortung)
SALT	Strategic Arms Limitation Talks
SF	Sinn Féin
SPÖ	Sozialistische/Sozialdemokratische Partei Österreichs
SPS	Science for Peace and Security
SSZ	Ständige Strukturierte Zusammenarbeit (eng.: Permanent Structured Cooperation)
STV	Single Transferable Vote
SVN	Satzung der Vereinten Nationen
SVP	Schweizerische Volkspartei
SWIFT	Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication
TD	Teachta Dála (dt.: Abgeordneter des Unterhauses des irischen Parlaments)
TPNW	Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons (dt.: Atomwaffenverbotsvertrag)
UdSSR	Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken
UNCLOS	United Nations Convention on the Law of the Sea (dt. Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen)
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees (dt.: Flüchtlingshochkommissariat der Vereinten Nationen)
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization (dt.: Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung)
UNIFIL	United Nations Interims Force in Lebanon
UNO	United Nations Organization (dt.: Organisation der Vereinten Nationen)
UNOC	United Nations Operation in the Congo
UNODC	United Nations Office on Drugs and Crime (dt.: Büro der Vereinten Nationen für Drogen- und Verbrechensbekämpfung)
UNOGIL	United Nations Observer Group in Lebanon
USA	United States of America (dt.: Vereinigte Staaten von Amerika)

VIC	Vienna International Centre
VN	Vereinte Nationen
W2F	willingness to fight
WEU	Westeuropäische Union
WVS	World Values Survey

Verzeichnis der Autor:innen

Kristina Birke Daniels leitet seit 2022 das Nordische Büro der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) mit Sitz in Stockholm. Zuvor war sie für die FES in Kolumbien, Marokko und Indien tätig. Sie hat einen Master in Internationalen Beziehungen von der University of Wales, Aberystwyth.

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger ist Professor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck. Er leitet außerdem das Institut für Föderalismus in Innsbruck und ist Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein sowie Vertreter Liechtensteins in der Venedig Kommission des Europarates. Forschungsschwerpunkte sind Föderalismus im europäischen Mehrebenensystem, Verwaltungswissenschaft und Umweltrecht.

Dr. Franz Cede ist österreichischer Diplomat im Ruhestand und Rechtswissenschaftler. Er leitete von 1993 bis 1999 das Völkerrechtsbüro des österreichischen Außenministeriums und war von 1999 bis 2003 österreichischer Botschafter in Russland. Von 2003 bis 2007 vertrat er Österreich als Botschafter in Belgien und bei der NATO. Dr. Cede blickt auf eine rege Lehrtätigkeit an österreichischen und ausländischen Universitäten zurück und ist Autor sowie Herausgeber einer Vielzahl von Veröffentlichungen in den Bereichen Völkerrecht und Sicherheitspolitik.

Assoz. Prof. Mag. Dr. Franz Eder ist Professor für Internationale Beziehungen am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck sowie Ko-Leiter des dort ansässigen Foreign Policy Labs. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit der Rolle von Akteuren in den internationalen Beziehungen, der Außen- und Sicherheitspolitik der USA, Europas und Österreichs und den Methoden der empirischen Sozialforschung. Er ist Herausgeber des *Handbuch Außenpolitik Österreichs* (2023, Springer Verlag, open access).

Marion Foster, PhD studierte an der Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas at Austin. Sie promovierte mit einer Dissertation zum Einfluss nationaler Rollenbilder auf die Sicherheitspolitik Österreichs und Griechenlands während des Kal-

ten Kriegs. Ihr Forschungsinteresse gilt der Frage, wie sich geschichtliche Erfahrungen auf das außen- und sicherheitspolitische Handeln europäischer Kleinstaaten auswirken.

Dr.in Laure Gallouët ist Dozentin an der Université Paris-Est Créteil (UPEC). Sie hat mit der Dissertation *Eine Neutralitätspolitik? Sicherheits- und Verteidigungsstrategien der Zweiten Republik Österreich seit 1955* (in französischer Sprache) promoviert. In ihrer Forschung und Lehre konzentriert sie sich auf österreichische Zeitgeschichte, Diplomatie und internationale Beziehungen, Erinnerungsorte und politische Mythen.

Prof. Dr. Laurent Goetschel ist Professor für Politikwissenschaft an der Universität Basel und Direktor der Schweizerischen Friedensstiftung (swisspeace). Er war Leiter des Nationalen Forschungsprogramms *Grundlagen und Möglichkeiten der schweizerischen Aussenpolitik* (NFP42) sowie persönlicher Mitarbeiter der Schweizer Aussenministerin Micheline Calmy-Rey. Seine Forschungsschwerpunkte sind die Aussenpolitikanalyse und die Friedens- und Konfliktforschung. Er ist Mitglied der *Swiss Alliance for Global Research Partnerships* der Schweizerischen Akademie der Naturwissenschaften.

Dr.in Anna Graf-Steiner ist Senior Researcher am Ludwig Boltzmann Institut für Kriegsfolgenforschung in Graz. Zu ihren Forschungsschwerpunkten zählen Cold War Studies, sowjetische Außenpolitik, österreichisch-sowjetische Beziehungen, Diplomatiegeschichte und Neutralitätspolitik. Für ihre Dissertation *Die Rolle des neutralen Österreich in der außenpolitischen Strategie der Sowjetunion 1969–1975* (Universität Graz) wurde sie vom österreichischen Bundesministerium für Bildung, Wissenschaft und Forschung mit dem Award of Excellence 2023 ausgezeichnet. 2024 erschien *Brückenbauer im Kalten Krieg. Österreich und der lange Weg zur KSZE-Schlussakte* im Leykam-Verlag.

Ass.-Prof. Dr. Ralph Janik, LL.M. forscht an der Sigmund Freud Privat Universität Wien zum Zusammenspiel zwischen Völkerrecht und internationalen Beziehungen. Lehraufträge in Wien, Budapest und an der Universität der Bundeswehr München. Zuletzt veröffentlichte er *Umwelt und Strafe. Überlegungen zum Ökozid* (Edition Konturen Verlag 2023).

Botschafter Mag. Alexander Kmentt ist Leiter der Abteilung für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung im österreichischen Außenministerium. Er hat sich in seiner Karriere in diversen Funktionen intensiv mit Abrüstungsfragen befasst. Botschafter Kmentt ist einer der Architekten des Vertrags über das Verbot von Nuklearwaffen (Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons, TPNW), wofür er mehrere internationale Auszeichnungen erhielt. Während eines Sabbaticals 2019–20 als Senior Visiting Research Fellowship am King's College London verfasste er das Buch *The Treaty Prohibiting Nuclear Weapons: How it was achieved and why it matters*.

Dr.in Sarah Knoll ist Post-Doc am Institut für Geschichte, Arbeitsbereich Zeitgeschichte der Universität Graz. Sie forscht zur Zeitgeschichte Österreichs in internationalen Kontexten, zur Flucht und Migration im Kalten Krieg sowie zur Geschichte von Humanitarismus und internationalen Organisationen.

Assoc. Prof. Dr. Kenneth McDonagh ist assoziierter Professor für Internationale Beziehungen an der School of Law and Government der Dublin City University. In seiner Forschung beschäftigt er sich mit Kleinststaaten in der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), mit der »Women, Peace and Security Agenda« in der GSVP, mit der parlamentarischen Kontrolle internationaler Einsätze sowie mit Irlands Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

Prof. Dr. Andreas Th. Müller, LL.M. (Yale) ist Inhaber der Professur für Europarecht, Völkerrecht und Menschenrechte an der Juristischen Fakultät der Universität Basel, nachdem er zuvor viele Jahre an der Universität Innsbruck gelehrt hatte. In seiner Forschung beschäftigt er sich unter anderem mit der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Er hat im Jahr 2021 im *Rill-Schäffer-Kommentar zum Bundesverfassungsrecht* (hg. von Benjamin Kneihns und Georg Lienbacher) das Neutralitätsgesetz und Artikel 23j des Bundes-Verfassungsgesetzes kommentiert.

Univ.-Prof. Mag. Dr. Wolfgang Mueller ist Professor für Russische Geschichte und Lehrbeauftragter für Geschichte der internationalen Beziehungen an der Universität Wien, Permanenter Gastvortragender an der Diplomatischen Akademie Wien und korrespondierendes Mitglied der Österreichischen Akademie der Wissenschaften. Zu seinen Arbeiten zählen: *Der Kampf um den Staatsvertrag* (mit Gerald Stourzh, 2020); *The Soviet Union, Austria and Neutrality 1955–1991* (2011); und *Die sowjetische Besatzung in Österreich* (2005). Er wurde mit dem österreichischen Staatspreis für Geschichte ausgezeichnet.

Dr. Thomas Nowotny ist Dozent für Politikwissenschaft an der Universität Wien und ehemaliger Diplomat. Von 1970 bis 1975 war er Privatsekretär von Bundeskanzler Dr. Bruno Kreisky, von 1983 bis 1992 war er Leiter der Grundsatzabteilung im österreichischen Außenministerium. Danach war er in der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), in der Europäische Bank für Wiederaufbau und Entwicklung (EBRD) sowie in der österreichischen Förderbank tätig.

Prof. Roderick Pace, PhD ist Professor am Institut für Europäische Studien der Universität Malta. Seine Forschungsinteressen liegen hauptsächlich auf europäischer Integration, Kleinststaaten in den internationalen Beziehungen, maltesischer Politik, euromediterranen Beziehungen, der externe Dimension der Migrationspolitik der EU und parlamentarischer Diplomatie. Seine jüngste Veröffentlichung ist *Malta's Foreign and Security Policy in Twenty Years of EU Membership: A Small State's Strengths and Weaknesses in World Politics*.

Univ.-Prof. i. R. Dr. Wolfgang Palaver war von 2002 bis 2023 Professor für Christliche Gesellschaftslehre an der Katholisch-Theologischen Fakultät der Universität Innsbruck; Forschungsinteressen: Friedensethik, Ethik der Demokratie. Im Jahr 2024 hat er das Buch *Für den Frieden kämpfen: In Zeiten des Krieges von Gandhi und Mandela lernen* (Tyrolia) veröffentlicht. Seit 2025 ist Wolfgang Palaver Sonderbeauftragten gegen Rassismus, Fremdenfeindlichkeit und Diskriminierung der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE).

Assoz. Prof.in Dr.in Elisabeth Röhrlich ist Assoziierte Professorin am Institut für Geschichte der Universität Wien und Vizedekanin der Historisch-Kulturwissenschaftlichen Fakultät. Sie forscht insbesondere zur Zeitgeschichte Österreichs in den internationalen Beziehungen, zur Geschichte internationaler Organisationen sowie zum nuklearen Nichtverbreitungsregime.

Priv.-Doz. Mag. Dr. Peter Ruggenthaler ist stellvertretender Leiter des Ludwig Boltzmann Instituts für Kriegsfolgenforschung, Graz. Seine Habilitationsschrift *The Concept of Neutrality in Stalin's Foreign Policy, 1945–53* erschien 2015 in der Harvard Cold War Studies Book Series. Er ist Autor und Mitherausgeber zahlreicher Publikationen zur Geschichte des Kalten Kriegs, vor allem zur sowjetischen Außenpolitik und österreichischen Neutralitätspolitik. Zuletzt: *Österreich und der Kalte Krieg. Ein Balanceakt zwischen Ost und West* (gemeinsam mit Günter Bischof), erschienen im Jahr 2022 bei Leykam, und *The Soviet Union and Cold War Neutrality and Nonalignment in Europe* (gemeinsam mit Mark Kramer und Aryo Makko), erschienen in der Harvard Cold War Studies Book Series im Jahr 2021.

Anna Saischek, BA MSc studierte Politik- und Kommunikationswissenschaft am Millsaps College (Mississippi, USA) sowie Internationale Beziehungen und Diplomatie an der Universität Leiden. Sie ist Mitarbeiterin am Foreign Policy Lab der Universität Innsbruck und dort Dissertantin im Bereich Internationale Beziehungen.

Gregor Salinger, BA studierte Politikwissenschaften und Internationale Wirtschaftswissenschaften an der Universität Innsbruck. Er war Mitarbeiter des Foreign Policy Labs der Universität Innsbruck und dort im Rahmen des Austrian Foreign Policy Panel Projects (AFP3) tätig.

Univ.-Prof. Mag. Dr. Martin Senn ist Professor für Politikwissenschaft mit dem Schwerpunkt internationale Ordnungspolitik am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck sowie der Leiter des dort ansässigen Foreign Policy Labs und Lektor an der Diplomatischen Akademie Wien. In seiner Forschung und Lehre beschäftigt er sich mit internationaler Ordnungsbildung, der Außen- und Sicherheitspolitik Österreichs und politischer Kommunikation. Er ist Herausgeber des *Handbuch Außenpolitik Österreichs* (2023, Springer Verlag, open access).

Anna Stock, BA MA absolviert derzeit ihr Masterstudium in Politikwissenschaft an der Universität Innsbruck, wo sie ebenfalls einen Master-Abschluss in Translationswissenschaft erlangte. Sie ist Studentische Mitarbeiterin am Foreign Policy Lab der Universität Innsbruck und beschäftigt sich in ihrer Masterarbeit mit den Einstellungen der österreichischen Bevölkerung im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik.

Assoz. Prof. Mag. Dr. Jodok Troy ist seit 2025 Professor für Internationale Politische Theorie am Institut für Politikwissenschaft der Universität Innsbruck. Zuvor leitete er mehrere Drittmittelprojekte, war Visiting Research Fellow am Center for Security Studies der Georgetown University in Washington DC und Affiliated Scholar an der Swedish Defence University in Stockholm. Von 2016 bis 2018 war er Gastwissenschaftler am Eu-

rope Center der Stanford University. Seine Forschungsschwerpunkte liegen in den Bereichen Politische Theorie und Theorien der internationalen Politik.

Univ.-Prof. Dr. Miloš Vec wurde 2012 auf eine Professur für Europäische Rechts- und Verfassungsgeschichte an die Universität Wien berufen. Von 2016–2020 war er Permanent Fellow am Institut für die Wissenschaft vom Menschen (IWM), Wien. Er war ebenso Fellow am Wissenschaftskolleg (Berlin), Honorary Fellow am Historischen Kolleg – Institute for Advanced Study in History (München), sowie Senior Hauser Fellow an der NYU. Außerdem arbeitet er als freiberuflicher Journalist, vor allem für die Frankfurt Allgemeine Zeitung, und ist Ko-Editor des *Journal of the History of International Law* sowie Mitherausgeber der *Zeitschrift für Historische Forschung* (ZHF).

Univ.-Prof. Mag. Dr. Stephan Wittich studierte Jus in Wien mit Studienaufenthalten in Budapest, Genf und Cambridge. Er war von 2008 bis 2015 Assistenzprofessor und von 2015 bis 2019 außerordentlicher Universitätsprofessor. Seit 2019 ist er Universitätsprofessor für Völkerrecht an der Universität Wien. Neben seiner Lehr- und Forschungstätigkeit an der Universität Wien unterrichtet er regelmäßig an der Diplomatischen Akademie Wien und anderen Hochschulen im In- und Ausland. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen völkerrechtliche Immunitäten, Internationales Verfahrensrecht, Völkerstrafrecht sowie das Gewaltverbot. Zuletzt erschien das gemeinsam mit Joanna Gomula herausgegebene *Research Handbook on International Procedural Law* (Edward Elgar 2024).

