

# 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.<sup>1</sup> 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.<sup>2</sup>

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« etwas<sup>3</sup>, noch die Zweifel österreichischer Verfassungsexpert:innen, ob die Mitgliedschaft Österreichs in einer außen- und sicherheitspolitisch integrierten EU neutralitäts- und damit verfassungskonform sei<sup>4</sup>. 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 Politik<sup>5</sup> und der Bevölkerung<sup>6</sup> 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-

flukt 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«<sup>7</sup> 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«<sup>8</sup>. 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.<sup>9</sup>

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«<sup>10</sup>. 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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.<sup>13</sup>

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 ab<sup>14</sup>, etwa als Kleinstaat in einem von den Großmächten dominierten internationalen System oder als neutraler Staat im Kontext der Blockkonfrontation<sup>15</sup>. 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.<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup> 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.<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup> Sie war eine aus der geopolitischen Lage Österreichs entstehende Notwendigkeit, aber kein Wunschmodell für

die strategische Ausrichtung des Landes.<sup>20</sup> Ab Ende der 1950er-Jahre begann die österreichische Außenpolitik dann, sich bis zu einem gewissen Grad von den Signatarmächten des Staatsvertrags zu emanzipieren.<sup>21</sup> 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 betonte<sup>22</sup>, 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 überzeugen<sup>23</sup>. 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.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup> 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 war<sup>26</sup> und über seine begrenzte Größe hinaus eine aktive und international geschätzte Politik betrieb<sup>27</sup>.

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«<sup>28</sup>. 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.<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup>

Komplementär zum Opfermythos stellte die Neutralitätspolitik, gemeinsam mit der Betonung des Jahres 1955 als Geburtsstunde des von der alliierten Besatzung »befreiten«

Österreichs<sup>31</sup>, ein im positiven Sinne identitätsstiftendes Merkmal dar. Sie spielte eine wichtige Rolle in den Bestrebungen der Nachkriegszeit, Österreich historisch und kulturell von Deutschland abzugrenzen<sup>32</sup> und dadurch den Aufbau eines österreichischen Nationalbewusstseins zu stärken<sup>33</sup>. 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«<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

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 half<sup>36</sup> und an ein traditionelles Verständnis Österreichs als relevantem Akteur in der Weltpolitik anknüpfte<sup>37</sup>. 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*<sup>38</sup>, 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 stellte<sup>39</sup>, 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 Nahostkonflikt<sup>40</sup> 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 geführt<sup>41</sup>. 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.<sup>42</sup>

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 Filterfunktion<sup>43</sup> historisch gewachsener und breit akzeptierter außenpolitischer Rollen verweisen<sup>44</sup>. Bemühungen zu deren Abänderung können zu heftigen gesellschaftlichen Konflikten führen<sup>45</sup> oder ins Leere laufen, womit Rollen dysfunktional werden<sup>46</sup>.

## 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.<sup>47</sup> 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.<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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!«<sup>50</sup> 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«<sup>51</sup> 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«.<sup>52</sup> Ähnliche Aussagen verlauteten auch aus französischen Regierungskreisen, etwa vom Generalsekretär des Außenministeriums in Paris, François Scheer<sup>53</sup>, und von Außenminister Roland Dumas<sup>54</sup>.

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«.<sup>55</sup> 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.<sup>56</sup> 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.<sup>57</sup>

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.<sup>58</sup>

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.<sup>59</sup>

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«<sup>60</sup> 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 konnte<sup>61</sup>.

Eine neue Argumentation von Völkerrechtler:innen, die nun einen EG-Beitritt, zumindest unter Neutralitätsvorbehalt, für mit dem österreichischen Verfassungsrecht vereinbar hielten stützte dieses Ansinnen.<sup>62</sup> 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.<sup>63</sup>

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.<sup>64</sup> 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.<sup>65</sup>

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.<sup>66</sup> 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«<sup>67</sup>.

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«<sup>68</sup>. 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.<sup>69</sup> 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.<sup>70</sup>

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:innen<sup>71</sup> 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 Beharrems 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«<sup>72</sup>, 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 widmen<sup>73</sup>, erfolgte etwa die Ausarbeitung der neuen nationalen Sicherheitsstrategie von der Öffentlichkeit weitgehend unbeachtet auf Expert:innen-Ebene<sup>74</sup>. Der Entwurf der Strategie wurde dem Parlament erst kurz vor Ablauf der Legislaturperiode vorgelegt.<sup>75</sup> Wie Jeffrey Legro zeigt, müssen außenpolitische Programme für ihre Durchsetzung in einer Demokratie aber nicht nur instrumentelle Effektivität aufweisen, sondern auch politische Legitimität<sup>76</sup>. 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«<sup>77</sup> oder als »Vermittler und Förderer des internationalen Dialogs«<sup>78</sup> – 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.<sup>79</sup> 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.<sup>80</sup> 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«<sup>81</sup> 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](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](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 Psycho-cultural 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](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](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](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](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>.