

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, kriegerische 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 Artikels 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 Mächtegleichgewicht 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 Einflusssphären und »Puffern«⁵ (siehe auch den Beitrag von Wolfgang Müller 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 leer¹⁶ 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 Pauschalmächtigung 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 kriegerische 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, erfüllt.²⁶ 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« Verteidigungsbündnis²⁸ 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 Bundesparteiobmann 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« beziehungswise 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 vermißt 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« unterschrieben⁴⁴), 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 Schutzzschirme 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 Einflusssphäre »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 ‚Tribettfahrer‘ für Österreich war daher nicht ausschließlich bösartig – 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 befürworten 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 Schieflage, 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 Strategiekultur⁷¹ 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 zu 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 österreichische 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 Lösung. 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 Kriegführende 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 (Spannocchi-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 Lorant 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_sihepol_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-hoheres-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.

