

Neutralität und militärische Sicherheitspolitik

Thomas Nowotny

Doz. für Politikwissenschaft; Diplomat i.R.
thomas.com.nowotny7@gmail.com

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass sich Österreich in der gegenwärtigen weltpolitischen Lage zum ersten Mal in der Ära der Zweiten Republik ernsthaft um den militärischen Aspekt seiner Sicherheitspolitik bemühen muss. Dabei bewegt es sich – trotz des an der öffentlichen Meinung orientierten Lippenbekenntnisses zur Neutralität – de facto in Richtung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik. Neutralität wird in Österreich auch deshalb geschätzt, weil ihr – in übertriebener Weise – eine friedensstiftende und konfliktmindernde Rolle zugedacht wird. Sinnvollerweise sollte also klargestellt werden, dass Österreich dieser ihm so generös zugedachten Funktion besser im Rahmen eines gesamteuropäischen Vorgehens gerecht werden kann.

Schlüsselwörter

Neutralität, Sicherheitspolitik, Bundesheer, NATO, die neue Weltordnung

Neutrality and military security policy

Abstract

This article argues that due to the current global political situation, for the first time in the Second Republic, Austria has to seriously deal with the military aspect of its security policy. Despite lip service to neutrality based on public opinion, it is de facto moving towards a Common European Security and Defense Policy. Neutrality is also valued in Austria because it is – in an exaggerated way – considered to have a peace-making and conflict-reducing role. It therefore makes sense to clarify that Austria can fulfill this function better within the framework of a common European approach.

Keywords

Neutrality, Security Policy, the Austrian Army, NATO, a New World Order

The author has declared that no competing interests exist.

Neutralität in der Zeit des Kalten Krieges

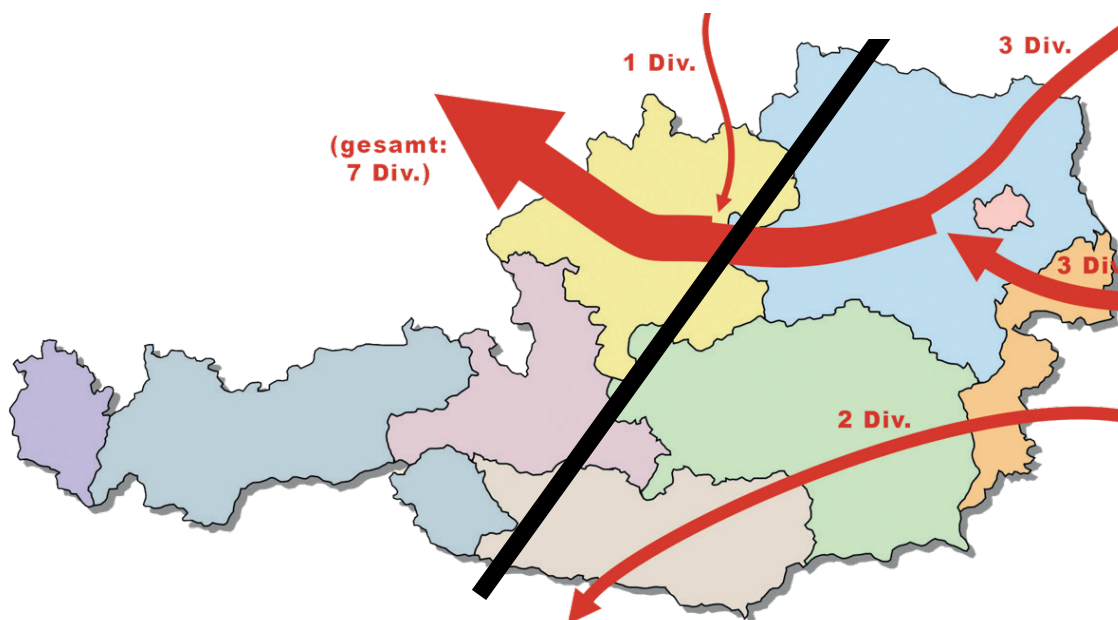
In der Zeit des Kalten Krieges war Österreichs territoriale Unversehrtheit und politische Unabhängigkeit eher durch seine militärische Schwäche als durch seine militärische Stärke geschützt. Ein konstruktiver Beitrag zur eigenen und europäischen Sicherheit war hingegen das Bemühen, das Ost-West-Verhältnis durch außen- und sicherheitspolitische Initiativen zu stabilisieren. Als der Kalte Krieg dann 1990 zu einem Ende gekommen war, meinte man, unter dem Schutzschirm der damals noch konkurrenzlosen Dominanz der Vereinigten Staaten und unter dem Vorwand friedfertiger Neutralität militärische Kapazitäten noch weiter abbauen zu dürfen. Gleichzeitig erlahmte aber auch der außenpolitische Ehrgeiz, sich durch Engagement zur Festigung einer weltweiten Sicherheitsordnung nützlich zu machen.

Der sicherheitspolitische Wert von Neutralität wurde und wird durch die Natur der jeweils geltenden Weltordnung bestimmt. Diese ist nun in raschem und vielfältigem Wandel: durch die weltpolitische Schwächung und neue Unberechenbarkeit der USA; durch das Entstehen von einander feindlichen Machtblöcken; durch die Durchmischung militärischer und nicht-militärischer Bedrohungen sowie durch zunehmende globale Interdependenzen im Bereich der Wirtschaft. Das auf einem Mindestmaß von nationaler Autarkie und einer klaren Trennung zwischen Krieg und Frieden beruhende sicherheitspolitische Konzept von Neutralität wird dadurch inhaltslos. Der vorliegende Beitrag argumentiert daher, dass sich Österreich nunmehr zum ersten Mal in der Ära der Zweiten Republik ernsthaft um den militäri-

schen Aspekt seiner Sicherheitspolitik bemühen muss. Dabei bewegt es sich – trotz des an der öffentlichen Meinung orientierten Lippenbekenntnisses zur Neutralität – de facto in Richtung einer gemeinsamen europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik.

In der Zeit des Kalten Krieges zwischen 1945 und 1989 haben beide militärischen Blöcke versucht, sich auf Kosten des jeweils anderen Blocks an den damaligen geopolitischen Flanken auszumanoüvrieren, also in den Staaten der damals so genannten „Dritten Welt“ Macht und Einfluss zu gewinnen. An der zentralen Front in Europa hingegen war man um Stabilität bemüht. Der Ist-Zustand, in dem sowohl „Ost“ wie auch „West“ ihre Dominanz in ihrer jeweiligen Einflusszone militärisch unhinterfragt und unbehindert ausüben konnten, sollte erhalten bleiben. Das galt auch für Österreich, das mit seiner weiten Ost-West-Streckung damals tief in den sowjetischen und den US-amerikanischen/westeuropäischen Herrschaftsbereich hineinragte. Der Osten des Staates – sein wirtschaftlicher und bevölkerungsmäßiger Schwerpunkt – wäre durch Österreichs Militär nicht zu verteidigen gewesen. Das zunächst von den USA ausgerüstete neue österreichische Bundesheer hatte auch gar nicht den Auftrag, das zu tun. Es sollte nicht zum Schutz des Großteils der österreichischen Bevölkerung eingesetzt werden, sondern zum Schutz der NATO-Flanke im südlichen Bayern. Dem Bundesheer war die Aufgabe zugedacht, sich in einem Abwehrkampf aufreibend, in Schlüsselzonen (wie jenen zwischen Amstetten und Linz) den Vormarsch der Warschauer Pakt-Truppen zu behindern und zu verlangsamen.

Abbildung 1: Vermutliche Angriffsrichtungen des Warschauer Paktes



Die Grafik zeigt die einstige Trennlinie zwischen den zwei Militärbereichen in Österreich. Sie verläuft in etwa entlang der Linie Linz-Liezen-Lienz. Im Ernstfall wäre der Ostteil des Landes relativ kampfflos den Aggressoren des Warschauer Paktes ausgeliefert worden. Der für diesen Ernstfall vorgesehene „Regierungsbunker“ befand sich demnach auch nicht im östlich gelegenen und gegen die östlichen Truppen kaum zu verteidigenden Wien, sondern weit im Westen, nämlich in St. Johann im Pongau. Versuche Kreiskys, durch eine „Raumverteidigung“ („Spannocchi-Plan“) auch den militärischen Schutz des Großteils der im Osten Österreichs lebenden Bevölkerung sicher zu stellen, scheiterten am anhaltenden Widerstand der Berufssoldaten, welche der „Bereitschaftstruppe“ mit ihrer NATO-Orientierung den Vorrang vor der Raumverteidigung durch die Miliz einräumten. Der Osten des Landes stand den Truppen des Warschauer Paktes also im Wesentlichen verteidigungslos gegenüber und wäre von diesen Truppen in kürzester Zeit überrannt worden. Das relative militärische Vakuum im Ostteil Österreichs sorgte also dafür, dass dieser Teil Österreichs im militärischen Einflussbereich des „Ostens“ verblieb.¹ Ebenso wie die NATO-Funktion des Bundesheeres im Westen dafür sorgte, dass das westliche Österreich militärisch im Einflussbereich der NATO war. So blieb das europäische militärische Kräftegleichgewicht gewahrt.²

Es mag paradox klingen und ist dennoch zutreffend: Österreichs Neutralität war in der Zeit des Kalten Krieges der eigenen Sicherheit und der Europas dadurch nützlich, dass sie eben und entgegen offiziellen Proklamationen keine eigenständig militärische war. Das Interesse der Gegner im Kalten Krieg am Erhalt einer

österreichischen politischen Autonomie und an der Unversehrtheit des Staatsgebietes sollte oder konnte nicht durch die abschreckende Wirkung eines starken Heeres gesichert werden. Denn auch ein stärkeres Heer hätte den gesamten Raum der Republik nicht verteidigen können (und auch nicht mit der von General Spannocchi geplanten „Raumverteidigung“). Sowohl der Westen wie auch der Osten ging davon aus, dass bei einem Zusammenbruch des europäischen Status Quo, also im Fall eines Krieges zwischen Ost und West, Österreich militärisches Operationsgebiet der Kriegsgegner würde. Vorsorglich zielten daher auch taktische Atomwaffen beider Seiten auf österreichisches Staatsgebiet.³

Die Schwäche des österreichischen Bundesheeres und seine faktische militärische Bedeutungslosigkeit im östlichen Österreich schloss aber dessen sonstige intensive Zusammenarbeit mit der NATO nicht aus. In den frühen Siebzigerjahren, also noch während der Kanzlerschaften von Bruno Kreisky, wurde auf einem Bergrücken in der Nähe der ungarischen und tschechoslowakischen Grenze die weit in den Militärbereich des Warschauer Paktes hinein zielende elektronische Horchstation „Königswarte“ errichtet. Sie war von den USA ausgerüstet worden. Die dort erhobenen Daten wurden, ohne dass sie vorher von österreichischen Militärs analysiert worden wären, unverändert nach Westdeutschland weitergeleitet (Sulzbacher 2016). Auch am US/NATO-Boykott des Exports hochtechnologischer, für die Rüstung verwendbarer Waren (COSCOM) hat sich Österreich beteiligt.

Zur äußeren Sicherheit Österreichs konnte also das Heer nur wenig beitragen. Zweckdienlicher schien unter diesen Umständen eine „aktive Neutralitätspolitik“. Sie sollte gefährliche internationale Spannungen und damit potentielle Gefahren mindern, indem sie an Interessen appellierte, welche den Gegnern im Kalten Krieg gemeinsam waren. Ein Beispiel hierfür sind etwa die „Vertrauensbildenden Maßnahmen“ im so genannten „Helsinki Prozess“ (später OSZE), durch die destabilisierende Fehleinschätzungen zwischen Ost und West verhindert werden sollten. Dem Erhalt des Interesses an Österreichs Unabhängigkeit und Unversehrtheit diene auch die Ansiedlung großer internationaler Organisationen.⁴

1 Das erklärt auch den – erfolgreichen – Widerstand der Sowjetunion gegen die Ausrüstung des österreichischen Heeres selbst mit einfachen panzerbrechenden Lenkwaffen. Der Verweis der Sowjetunion darauf, dass ihre ablehnende Haltung durch das Lenkwaffenverbot des Staatsvertrages begründet war, kann nicht wirklich überzeugen. Die im Staatsvertrag erwähnten Lenkwaffen sind in keiner Weise mit diesen einfachen, zur Standardausrüstung zählenden, panzerbrechenden Waffen vergleichbar.

2 Ich stütze mich in diesen Ausführungen auf meine Erfahrungen im Büro des damaligen Bundeskanzlers Bruno Kreisky. In dieser Funktion war ich für die Beobachtung militärischer Agenden zuständig. Es war das die Zeit, in der das von der SPÖ gegebene Versprechen der Verkürzung des Präsenzdienstes auf sechs Monate praktisch umgesetzt werden musste. Der Verteidigungsminister Johann Freihörsler scheiterte an dieser Aufgabe, und interimistisch agierte Bruno Kreisky dann selbst als Verteidigungsminister. Auch der daraufhin eingesetzte Verteidigungsminister Karl Lütgendorf konnte die Heeresreform nicht umsetzen. Er wurde de facto zur Seite geschoben und Kreisky folgte sodann den Empfehlungen von General Emil Spannocchi. Die Umsetzung dieser Empfehlungen zur Umstellung auf eine Raumverteidigung hätten einen starken Ausbau der Miliz erfordert. Dazu ist es nie gekommen. Im Kern blieb das Bundesheer ein Berufsheer, mit einer Ausrichtung auf die NATO (was sich anhand zahlreicher Beispiele belegen lässt; siehe z.B. unten im Text das Beispiel Horchstation Königswarte; oder die Befestigungsanlagen in den Schlüsselzonen westlich von Amstetten, die dabei helfen sollten, das Vordringen der Warschauer Pakt-Truppen in die Flanken der NATO ein wenig zu bremsen).

3 So der Historiker und Journalist Hugo Portisch in einem Bericht über seine Gespräche mit dem ehemaligen stellvertretenden Generalstabschef des Warschauer Paktes und mit einem General im Planungsstab der Sowjetarmee. Beide Generäle bestätigten die Tatsache, dass „östliche“ Atomwaffen auf Ziele im österreichischen Staatsgebiet programmiert waren. Beide Generäle erklärten auch, dass ihrer Kenntnis zufolge Nämliches für die taktischen Atomwaffen des Westens galt. „Taktische Atomwaffen“ dienen nicht der Abschreckung. Sie haben rein militärische Aufgaben zu erfüllen, um etwa das massive Vordringen von Panzerkolonnen zu verhindern (Der Standard 2001; 2005).

4 Für Bundeskanzler Kreisky hatte auch die massive Investition von General Motors in Wien neben einer wirtschaftlichen eine

Neutralität und sicherheitspolitische Abstinenz in der Ära der Unipolarität

Diese Ära einer gegenseitigen Abschreckung und des Interesses am Erhalt eines Kräftegleichgewichts endete 1990. Damit war, wie es schien, auch die österreichische Neutralität sicherheitspolitisch funktionslos geworden. Zwischen welchen Staaten bzw. Machtblöcken sollte Österreich neutral sein, jetzt wo Macht nur mehr an einem Pol zu finden war? Wäre es da nicht sinnvoller, sich an diesen einen verbleibenden Pol anzugliedern? Sollte man Neutralität also nicht zu Gunsten anderer sicherheits- und außenpolitischer Optionen aufgeben? Zumal die Neutralität Österreich daran zu hindern schien, voll an der Gestaltung einer von den USA angestrebten Neuen Weltordnung⁵ mitzuwirken? Sollte man dazu nicht sogar der NATO beitreten? Der damalige Außenminister und spätere Bundeskanzler Wolfgang Schüssel stellte das zur Diskussion.⁶

Die angestrebte Neue Weltordnung erwies sich in der Folge aber nicht als eine vom Willen aller großen Staaten gemeinsam getragene und den Interessen aller großen Staaten dienende. Sie wurde zum Deckmantel für einen ausschließlichen Herrschaftsanspruch der USA. Die USA interpretierten den Zusammenbruch des Sowjetregimes nämlich als Legitimation für den Aufbruch in ein ausschließlich von ihnen bestimmtes „Neues (neuerliches) Amerikanisches Jahrhundert.“⁷ Damit stießen sie in der Welt auf wachsenden Widerspruch und damit schwächten die USA auch das, was sie einst, unmittelbar nach Ende des Zweiten Weltkrieges, geschaffen hatten: nämlich eine auf internationalem Recht gegründete, von gemeinsamen Einrichtungen wie den Vereinten Nationen und dem Internationalen Währungsfonds gestützte globale Ordnung. In nationaler Überheblichkeit ob ihres angeblichen Sieges im Kalten Krieg agierten sie zunehmend einseitig, selbstherrlich und selbstgerecht, und schädigten und schwächten so die bisherige, weiterhin als nützlich erachtete multilaterale Weltordnung.

sicherheitspolitische Dimension. Er ging davon aus, dass die USA an der Absicherung massiver Auslandsinvestitionen ihrer Unternehmen interessiert seien (nach dem Motto „what is good for General Motors, is good for the United States“).

5 Die Ankündigung dieser Neuen Weltordnung: Rede von US-Präsident George Bush am 11. September 1990 (Bush 1990).

6 Interview von Bundeskanzler Wolfgang Schüssel im *Profil* am 3. November 2001 (OTS 2001). Dem waren aber nach dem österreichischen EU-Beitritt und noch unter sozialdemokratischen Regierungschefs, Diskussionen über eine möglich NATO-Mitgliedschaft voraus gegangen. Sogar der ehemalige Außenminister Peter Jankowitsch und selbst Josef Cap hatten mit dieser Option sympathisiert (Auskunft der diplomatischen Beraterin von Bundeskanzler Franz Vranitzky; Botschafterin Eva Nowotny).

7 So der tonangebende neokonservative US Think Tank „Project For a New American Century“ (<https://web.archive.org/web/20121014140718/http://www.newamericancentury.org/>).

Der US-Senat weigerte sich, wichtige internationale Abkommen zu ratifizieren, ja selbst solche, die – wie etwa die wegweisende, von den meisten Staaten ratifizierte Seerechtskonvention – den Interessen der USA direkt dienlich wären. Die USA förderten die Gründung des Internationalen Strafgerichtshofes, weigerten sich aber dann, diesen selbst anzuerkennen.⁸ Sie beanspruchten für sich das Recht, eigene Entscheidungen mittels Wirtschaftssanktionen auch auf dem Gebiet fremder Staaten durchsetzen zu dürfen.⁹ Sie lähmten die für die Weltwirtschaft zentrale Welthandelsorganisation WTO durch ihre Weigerung, das dort etablierte Schiedsgericht wirksam werden zu lassen. Sie nutzten ihre Dominanz als Weltfinanzplatz, um das dem Geldtransfer aller Staaten dienende SWIFT (Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunication) System daran zu hindern, Transfers in ihnen nicht genehme Staaten durchzuführen. Den Höhepunkt des unipolaren Moments stellte der zweite Irak-Krieg (2003) dar, dessen destabilisierende Wirkung sich bis heute fortsetzt. Mit all dem, vor allem aber mit den Kriegen in Afghanistan und im Irak, erlosch in Österreich der Wunsch nach einer Mitgliedschaft in der von den USA dominierten NATO.¹⁰ Man wollte nicht in sinnlose Abenteuer verwickelt werden, deren Folgen auch der eigenen Sicherheit abträglich wären. Abseitsstehen schien die bessere Option. Man nannte dieses passive Abseitsstehen weiterhin „immerwährende Neutralität“.

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

8 Der US-Präsident George W. Bush zu einem ausländischen Regierungschef: “you know Mr ----- we Americans don't like to have our hands tied. But who does, which country does like to have its hands tied? Nonetheless most states have to yield parts of their autonomy in exchange for a peaceful order, that serves the interests of all. That is especially relevant for so called 'hegemons'. They must respect themselves the rules which they expect others to observe.” Zitiert nach einem dem Autor bekannten Zeugen, der bei dem Gespräch anwesend war.

9 Z.B.: der US „Magintsky Act“, durch den russische Funktionäre für den Tod eines russischen Bürgers in einem russischen Gefängnis mittels Sanktionen bestraft werden sollten.

10 Vor den US-Kriegen in Afghanistan und im Irak meinten 2001 noch 58 Prozent der befragten Österreicher und Österreicherinnen, dass ihr Land in fünfzehn Jahren nicht mehr neutral sein werde (also der NATO beigetreten wäre). Nach den unsinnigen Kriegen in Afghanistan und im Irak hat sich die Meinung drastisch gedreht: 53 Prozent waren nunmehr der Ansicht, dass Österreich auch in Zukunft neutral sein werde (Seidl 2023).

samteuropäischen, auch Russland einschließenden Sicherheitspolitik.¹¹

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

Neutralität in der Welt(un)ordnung?

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

In dieser präzedenzlosen neuen Weltordnung existieren dichte Interdependenzen mit Regellosigkeit. Grenzen werden porös und sie sind nicht länger voll durch Staaten kontrollierbar. Staaten verlieren ihr einstiges „Gewaltmonopol“, ja sie werden lediglich zu einem

¹¹ Nicht zu Wort gemeldet hat sich ein geeint handelndes Europa zum Beispiel in der für die Ost-West Beziehungen entscheidenden Frage, ob es wirklich notwendig war (auch als Abschussrampen verwendbare) Raketen-Abwehrsysteme just in der Nähe Russlands einzurichten. Keine großen europäischen Anstrengungen gab es auch zum Erhalt des stabilisierenden, aber dann dennoch beendeten „Open Skies“-Abkommen zu gegenseitiger militärischer Inspektion durch Flugzeuge.

neben vielen anderen globalen Akteuren. Das Wirtschaftssystem, das gesellschaftliche, das administrative, das politische und das Informationssystem wurden und werden weiterhin komplexer und damit auch anfälliger für zufällige oder gewollte Störungen. Menschen gerieren sich autonomer und sind doch auf vielfache Weise lenkbarer geworden. Kategorien, an denen bislang internationales Handeln gemessen wurde, und an denen auch Neutralität gemessen wurde, verlieren ihre einstige regelnde Klarheit.

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

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

Die bis jetzt noch nicht revidierte österreichische Sicherheitsstrategie¹² aus dem Jahre 2013 geht davon aus, dass Österreich für sich alleine nicht Opfer militärischer Aggression sein wird. Das gilt im Wesentlichen auch noch heute. Denkbar und möglich wären aber mit „hybriden Instrumenten“ geführte Aggressionen, bei denen Öster-

¹² An einer aktuelleren wird zurzeit gearbeitet. Sie hätte schon mit Jahresende 2023 vorgestellt werden sollen, was nicht geschehen ist.

reich das ausschließliche Opfer wäre. Eine militärische Aggression hingegen würde sich wohl nicht nur gegen einen einzelnen EU-Staat richten. Sie träfe notwendigerweise die Union als solche, und Österreich wäre dann mit ein Opfer. Daher müsste Österreich an der Abwehr solcher Angriffe mitwirken. In der militärischen Abwehr von Bedrohungen sind heute die meisten Staaten, und zumal die wie Österreich nicht besonders großen Staaten, auf die Zusammenarbeit mit anderen Staaten angewiesen. Das sind Sachzwänge, welche auch eine „immerwährende Neutralität“ nicht ausschalten kann.¹³ Neutralität war ja nie Selbstzweck. Sie sollte vielmehr ein sicherheitspolitisches Werkzeug sein, durch das – laut dem entsprechenden Verfassungsgesetz – „die dauernde Behauptung seiner Unabhängigkeit [...] und die Unverletzlichkeit seines Staatsgebietes“ gesichert wird.

Es ist fraglich ob Neutralität je darin wirksam war, „den Schutz der Unversehrtheit des Staatsgebietes“ zu garantieren, denn, wie zuvor dargelegt, wäre Österreich in Zeiten des Kalten Krieges bei einem Zusammenbruch der gegenseitigen Abschreckung militärisch so überannt worden wie das neutrale Belgien im Ersten und Zweiten Weltkrieg. Auch muss heute hinterfragt werden, was präzise die Grenzen sind, die geschützt werden sollen. Sie sind ja überaus durchlässig geworden, und vieles und selbst einige für das Leben zentrale Dinge wie Informationen oder Flüsse von Finanzkapitel finden sich in einem grenzenlosen Raum. Neutralität kann auch nichts dazu beitragen, einen Staat wie Österreich „unabhängig“ zu machen. Unabhängigkeit würde ja, wenn sie wirklich wirksam sein sollte, ein hohes Maß an Autonomie, ja Autarkie erfordern.¹⁴ Einem Staat, der mit mehr als der Hälfte seines Nationalproduktes vom Außenhandel abhängt, ist eine solche Autarkie völlig unmöglich.¹⁵

13 Ein Beispiel für solche Sachzwänge liefert das europäische Luftverteidigungssystem „Sky Shield“, an dem sich Österreich beteiligen will, ja beteiligen muss; und das schon aus rein wirtschaftlichen Gründen, aber auch aus technischen: Der Anflug einer Rakete muss diagnostiziert werden, bevor die Rakete die Grenzen Österreichs überfliegt.

14 Das ehemalige Albanien unter Enver Hodscha hat dies versucht und wurde dadurch zu einer Karikatur; zu einem „failed state“. Ähnliches gilt für Nordkorea mit seiner *Juche Doktrin*, welche staatliche Autarkie einfordert und heroisiert.

15 Noch in den Achtzigerjahren des vorigen Jahrhunderts wurde unter Verweis auf die immerwährende Neutralität gefordert, dass Österreich von Nahrungsmittelimporten unabhängig sein sollte, oder dass zumindest die wesentliche Grundausrüstung an Waffen in Österreich hergestellt werde. Diese Forderungen klingen heute absurd. Die Produktion der noch in Österreich hergestellten Panzer besorgt heute das US-amerikanische Rüstungsunternehmen General Dynamics. Das neutrale Österreich konnte sich nicht einmal den von den USA vorangetriebenen Maßnahmen entziehen, durch welche der Verkauf von hochtechnologischen Gütern an die damalige Sowjetunion eingeschränkt wurde (COCOM). Österreich sah sich also gezwungen, an einer von der Sowjetunion wohl als feindlich erachteten Aktion mitzuwirken. Österreich war nämlich einfach nicht autark genug, um dem US-Druck auszuweichen. Hätte es das getan, wäre ihm möglicherweise selbst der Zugang zu Hochtechnologie und/oder großen Teilen des Weltmarktes verwehrt worden. Das konnte Österreich nicht riskieren.

Als ein spezifisch österreichisches Instrument militärischer Sicherheitspolitik ist Neutralität deshalb funktionslos, weil – wie erwähnt – auch in der Vergangenheit Österreich für sich alleine nie Opfer von angedrohter militärischer Aggression gewesen wäre. Potentielle massive Militärangriffe zielten schon immer auf ein größeres Ziel, wie eine Verschiebung des Kräfteverhältnisses in Europa. Das gilt auch für das Heute und für die Zukunft und es ist daher logisch, dass die europäischen Staaten angesichts einer zu ihren Ungunsten drohenden Machtverschiebung sicherheitspolitisch und auch militärisch enger zusammenrücken. Niederschlag findet das im notorischen Artikel 42/7 des EU Grundvertrages von Lissabon. Er verpflichtet die Mitgliedstaaten der Union zu Beistand im Falle, dass einer von ihnen Opfer militärischer Aggression wird. Zumindest gemäß ihrem Wortlaut ist die Bindewirkung dieser Verpflichtung strikter als jene durch den entsprechenden Artikel 5 im NATO-Vertrag. Wäre das möglich, dann wären zwar die übrigen EU-Mitgliedstaaten verpflichtet, Österreich zu verteidigen, falls dieses angegriffen wird. Österreich könnte sich hingegen der Verpflichtung zur gemeinsamen Verteidigung unter Berufung auf seine Neutralität entziehen (vgl. auch den Beitrag von Cede in diesem Heft).

Diese juristischen Diskussionen verdecken den Kern der Sache. Es geht nicht um die Auslegung von Gesetztexten. Es geht um den Schutz österreichischer Sicherheitsinteressen. Dieser Schutz kann nur in Zusammenarbeit mit anderen EU-Staaten gewährt werden. Daraus hat man – Neutralität und Irische Klausel Hin oder Her – den logischen Schluss gezogen und sich entschieden, im Rahmen von PESCO (Permanent Structured Cooperation im Bereich der Verteidigung) an einer allmählich potenter werdenden gemeinsamen europäischen Verteidigung mitzuwirken.¹⁶ Durch seine Teilnahme an PESCO hat sich Österreich verpflichtet: a) die Militärausgaben allmählich auf zwei Prozent des Nationalproduktes anzuheben; b) an zumindest zwei Projekten der europäischen Rüstungsagentur mitzuwirken; und c) vor allem auch die eigenen Streitkräfte so auszurichten und auszurüsten, dass diese mit den anderen europäischen Militärs frictionslos zusammenarbeiten können, also „interoperabel“ sind. Dieser Anpassungsprozess ist im österreichischen Heer bereits im Laufen. Da die Heere der anderen EU-Staaten, an die man sich anpasst, aber zugleich nach NATO-Muster organisiert sind, passt sich Österreich auch NATO-Normen an und seine Truppen sind daher interoperabel mit NATO-Truppen.

16 Der österreichische General Robert Brieger ist Vorsitzender des Europäischen Militärausschusses.

Gemeinsame EU-Verteidigung statt NATO

Warum also sich nicht gleich direkt der NATO an- und eingliedern, zumal diese ja schon voll operativ ist, eine „Europäische Verteidigung“ aber bei Weitem noch nicht? Dazu ist zu sagen, dass in der Praxis der Zwang zu einer förmlichen Eingliederung in die NATO deshalb nicht so groß ist, weil die Europäische Union ja auf Grund eines Abkommens berechtigt ist, die NATO-Infrastruktur und NATO-Kapazitäten zu nutzen.¹⁷ Eine europäische Verteidigung kann also politisch einen rein europäischen Charakter beibehalten, auch wenn in einem Verteidigungsfall, in den die USA nicht involviert ist, NATO-Infrastruktur benützt würde. Artikel 5 der NATO-Charta verpflichtet alle NATO-Partner zur kollektiven Verteidigung. Sie müssen einem militärisch angegriffenen Mitgliedstaat zu Hilfe kommen. Ergäbe sich bei einer österreichischen NATO-Mitgliedschaft daraus ein zusätzlicher Schutz für Österreich? Wohl kaum, denn die kollektive Selbstverteidigung durch die NATO würde durch Angriffe auf irgendeinen EU-Mitgliedstaat mobilisiert. In den darauffolgenden Krieg wäre Österreich auf Seite seiner europäischen Partner auf alle Fälle involviert und Partei, auch wenn es vorher nicht der NATO beigetreten ist. Österreich würde dann auf Grund seiner aus dem Artikel 42/7 des EU-Vertrages erfließenden Verpflichtung zur Hilfe an andere attackierte EU-Mitgliedstaaten agieren.

Aber warum überhaupt diese in erster Sicht nicht eben sinnvolle Trennung zwischen der NATO-Allianz und der EU-Allianz? Sie scheint deshalb zweckmäßig, weil auf die Dauer und in einer längerfristigen Perspektive Europa befähigt sein muss, im Militärischen schlussendlich auch ohne das Mitwirken der USA zu handeln oder nicht zu handeln. Die jüngsten Kriege in der Ukraine und im Nahen Osten zeigen zwar mit beeindruckender Klarheit, dass das militärische Mitwirken der USA, ja, dass deren führende militärische und politische Rolle zurzeit einfach unverzichtbar ist. Aber bei allem Bemühen um die Aufrechterhaltung der Atlantischen Allianz muss man sich dennoch darauf einstellen, dass sich diese Allianz lockern oder überhaupt auflösen könnte.

Mit Stand März 2024 scheint es nicht nur möglich, sondern sogar wahrscheinlich, dass der ehemalige US-amerikanische Präsident Donald Trump wieder ins Amt gewählt wird. Er hatte einst erklärt, die Transatlantische Allianz beenden zu wollen. Europa wäre damit militärisch auf sich gestellt. Es mag aber durchaus sein, dass

die Allianz auch unter einem Präsidenten Trump weiter besteht, wobei dieser versucht sein könnte, sie vermehrt spezifischen US-Interessen dienlich zu machen. Das gilt vor allem für die drohende Eskalation im chinesisch-amerikanischen Machtkampf um die weltpolitische Vormachtstellung. Es gibt ja schon Anzeichen dafür, dass die USA ihre europäischen Partner dazu motivieren wollen, sich an ihrer Seite an diesem Machtkampf zu beteiligen.¹⁸

Nun sind auch die Beziehungen zwischen der EU und China nicht friktionsfrei.¹⁹ Aber es liegt dennoch nicht im europäischen Interesse, in eine militärische Auseinandersetzung zwischen den USA und China einbezogen zu werden. Europa hat nicht genug militärisches Gewicht, um in einer solchen militärischen Auseinandersetzung Entscheidendes beizutragen. Auch sollte Europa seinen unvermeidlichen relativen Machtverlust nicht durch die Teilnahme an einem Dritten Weltkrieg beschleunigen. Österreich hat auch in Anbetracht dieser beiden Szenarien guten Grund, sich im unvermeidlichen und notwendigen militärischen Zusammenwirken mit anderen Staaten am Konzept einer Europäischen Verteidigung zu orientieren; und nicht an einer Mitgliedschaft in der NATO. Dazu drängt in Österreich auch eine sehr ausgeprägte NATO-skeptische öffentliche Meinung.

Österreich ist zwar auf vielfache Weise militärisch eng mit der NATO verknüpft. Ein formeller Beitritt (nach dem Beispiel Schwedens und Finnlands) würde aber als endgültige Verabschiedung aus der immerwährenden Neutralität gewertet und von österreichischen Bürger*innen politisch scharf sanktioniert. Es ist zwar offensichtlich, dass die Bürgerinnen und Bürger das Konzept der Neutralität in realitätsferner Weise mythologisch überhöht haben. Aber das ist erklärbar und dafür sollte man eine gewisse Sympathie aufbringen. Neutralität ist eng mit der Nationswerdung Österreichs verknüpft; damit, dass sich Bürgerinnen und Bürger als Teil einer eigenständigen politischen Schicksalsgemeinschaft verstehen; insbesondere und in erster Linie nicht als Teil der Deutschen Nation, mit der sich vor nicht allzu langer Zeit noch viele in Österreich identifiziert hatten.²⁰

Weiters schimmert durch die Hochachtung, ja Mythologisierung der Neutralität doch ein gutes Quantum an Pazifismus, also eine grundlegende Skepsis gegen-

17 Das in der Zeit von 1999 bis 2002 zwischen der NATO und der EU ausgehandelte, sogenannte „Berlin Plus Agreement“ ermöglicht der Union die Nutzung von NATO-Einrichtungen und Kapazitäten. So darf die Union, die über keine eigenen militärischen Führungsfazilitäten verfügt, in Verfolgung ihrer gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik die Fazilitäten des NATO „Allied Command Operations“ (ACO) nutzen.

18 Die Erklärung beim 2022 NATO Gipfel in Madrid identifiziert China als eine „Herausforderung an die Interessen aller NATO-Mitglieder“ (NATO 2022).

19 Für die EU ist China ein Partner, Konkurrent aber auch eine systemische Herausforderung (European Commission 2019).

20 Am 26. Oktober jeden Jahres erinnert man sich an den Beschluss des Nationalrats, mit dem man sich für immerwährend neutral erklärt hatte. Eine Zeit hindurch nannte man diesen Staatsfeiertag „Tag der Fahne“. Das Wort NATIONALfeiertag wollte man vermeiden – offensichtlich in Hinblick auf die Vielen, welche bei NATION nicht an Österreich, sondern an Deutschland dachten. Diese Hemmung ist inzwischen gefallen. Man nennt den Erinnerungstag heute allgemein „NATIONALfeiertag“.

über Kriegen. Auch das ist aus den historischen Erfahrungen erklärbar. Seit dem Siebenjährigen Krieg im 18. Jahrhundert hat Österreich nach opferreichen Anstrengungen alle Kriege verloren. Es hat gesundes Misstrauen gegen militärischen Bombast entwickelt. In Österreich gibt es daher auch keine Heroisierung des Militärischen und des Soldatentums. Das Bundesheer wird ob seiner Rolle im Katastropheneinsatz geschätzt und nicht als Symbol für siegreiche Behauptung in blutiger Schlacht.

Die Kluft ist offensichtlich, die sich hier zwischen öffentlicher Meinung einerseits und den militärischen Tatsachen andererseits eröffnet hat. Es kann von der Politik nicht erwartet oder verlangt werden, sich offensiv dieser öffentlichen Meinung entgegen zu stellen und zu erklären, dass Österreich eben nicht wirklich neutral ist, sondern de facto Teil des europäischen Sicherheitsverbundes. Wie lange aber kann dieser Zwiespalt weiter bestehen? Irgendwann einmal müssen öffentliche Meinung und das tatsächliche Verhalten deckungsgleich werden.

Neutralität wird in Österreich auch deshalb geschätzt, weil ihr – in übertriebener Weise – eine friedensstiftende und konfliktmindernde Rolle zugedacht wird. Sinnvollerweise sollte also klargestellt werden, dass Österreich dieser ihm so generös zugedachten Funktion besser im Rahmen eines gesamteuropäischen Vorgehens gerecht werden kann. Vertrauensbildende Maßnahmen im Bereich der militärischen Verteidigung, vorbeugende Konfliktvermeidung, Streitschlichtung, humanitäre Aktionen könnten mit Aussicht auf Erfolg dann besser vorangebracht werden, wenn Österreich in und durch die Europäische Union handelt bzw. im Rahmen einer gemeinsamen europäischen Verteidigung. Als relativ kleiner, militärisch isolierter Akteur kann es hingegen kaum friedensstiftend wirksam werden. Argumente dieser Art könnten dabei helfen, die Kluft zwischen der am Einzelgängertum Österreichs verhafteten öffentlichen Meinung und den objektiven Gegebenheiten und tatsächlichen Interessen allmählich etwas einzuebrennen.

Literaturverzeichnis

- Bush*, George H.W. (1990), Address Before a Joint Session of the Congress on the Persian Gulf Crisis and the Federal Budget Deficit, Internet: <https://bush41.library.tamu.edu/archives/public-papers/2217> (access: 15.03.2024).
- Der Standard* (2001), Die zwölf Atombomben-Ziele in Österreich, in: *Der Standard*, Internet: <https://www.derstandard.at/story/809904/die-zwoelf-atombomben-ziele-in-oesterreich> (access: 15.03.2024).

Der Standard (2005), ‚Atomwaffen auch gegen Österreich‘, in: *Der Standard*, Internet: <https://www.derstandard.at/story/2039321/atomwaffen-auch-gegen-oesterreich> (access: 15.03.2024).

European Commission (2019), Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council: EU-China – A strategic outlook.

Lampersberger, Thomas (2018), Der Weg zur Raumverteidigung 3, in: *Truppendienst. Magazin des österreichischen Bundesheeres*, Internet: <https://www.truppendienst.com/themen/beitrag/artikel/der-weg-zur-raumverteidigung-3> (access: 15.03.2024).

NATO (2022), Madrid Summit Declaration.

OTS (2001), „profil“: Schlüssel: „NATO-Beitritt nicht ausschließen“, Internet: https://www.ots.at/presseaus-sendung/OTS_20011103_OT50009/profil-schuessel-nato-beitritt-nicht-ausschliessen (access: 15.03.2024).

Seidl, Conrad (2023), Klare Mehrheit für Neutralität und höheres Heeresbudget, in: *Der Standard*, Internet: <https://www.derstandard.at/story/3000000191969/klare-mehrheit-fuer-neutralitaet-und-hoeheres-heeresbudget> (access: 15.03.2024).

Sulzbacher, Markus (2016), NSA-Lauschstation Königswarte: Jahrelanger Bruch der Neutralität, in: *Der Standard*, Internet: <https://www.derstandard.at/story/2000046460106/nsa-lauschstation-koenigswarte-jahrzehntelanger-bruch-der-neutralitaet> (access: 15.03.2024).

Autor

Thomas Nowotny ist Dozent für Politikwissenschaft an der Universität Wien; ehemaliger Diplomat; 1970 – 1975 Sekretär im Büro von Bundeskanzler Bruno Kreisky; 1983 – 1992 Leiter der Grundsatzabteilung im Außenministerium; dann OECD, EBRD und in der österreichischen Förderbank aws. <http://tnowotny.wordpress.com>