

Wie glaubwürdig ist die österreichische Neutralität? Innen- und Außenwahrnehmung seit 1955

Laure Gallouët

Universität Paris-Est Créteil, IMAGER
laure.gallouet@u-pec.fr

Zusammenfassung

Dieser Artikel stellt die Frage nach der Glaubwürdigkeit der österreichischen Neutralität und wie sie innerhalb und außerhalb der österreichischen Grenzen wahrgenommen wird. Die Neutralitätspolitik ist zwar eine innerösterreichische Angelegenheit, aber die Neutralität bedingt den völkerrechtlichen Status der Zweiten Republik und bezieht sich auf zwischenstaatliche Beziehungen. Infolgedessen ist das, was das Ausland von der Neutralität wahrnimmt, auch wichtig für die internationale Stellung und Strategie Österreichs. Seit der Erklärung der immerwährenden Neutralität Österreichs am 26. Oktober 1955 hat es mehrere Auffassungen der österreichischen Neutralität und ihrer Rolle in der Sicherheitspolitik gegeben, deswegen verfolgt der Artikel einen diachronischen Ansatz. Zuerst wird auf die Diskussionen anlässlich der Erklärung der Neutralität und auf die von vielen Staaten geteilte Befürchtung, ein neutrales Österreich könnte zum Trojanischen Pferd in Europa werden, fokussiert. Anschließend wird auf die „aktive Neutralitätspolitik“ Österreichs eingegangen: Trotz diplomatischer Erfolge, die unter anderem Bruno Kreisky zu verdanken waren, gab es fortbestehende Zweifel an der Fähigkeit Österreichs, seine Neutralität und sein Territorium effizient zu verteidigen. In einem dritten Teil werden die Rolle der Neutralität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit den 1990er Jahren und der Vorwurf untersucht, Österreich sei ein sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer innerhalb der Europäischen Union.

Schlüsselwörter

Österreich, Zweite Republik, Neutralität, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Internationale Beziehungen, Europäische Union

How credible is Austrian neutrality? Internal and external perception since 1955

Abstract

This article raises the question of the credibility of Austrian neutrality and how it is perceived within and beyond Austria's borders. Although the policy of neutrality is an internal Austrian matter, neutrality determines the status of the Second Republic under international law and applies to interstate relations. As a result, what foreign countries perceive of neutrality is also important for Austria's international position and strategy. Since the declaration of Austria's perpetual neutrality on 26 October 1955, there have been several interpretations of Austrian neutrality and its role in security policy, which is why this article takes a diachronic approach. First, it focuses on the discussions surrounding the declaration of neutrality and the fear shared by many states that a neutral Austria could become Europe's Trojan horse. Austria's "active neutrality policy" is then discussed: Despite diplomatic successes, which were due to a large extent to Bruno Kreisky, there were persistent doubts about Austria's ability to effectively defend its neutrality and territory. In a third part, the role of neutrality in security and defence policy since the 1990s and the accusation that Austria is a security policy free rider within the European Union are examined.

Keywords

Austria, Second Republic, Neutrality, Security and Defence Policy, International Relations, European Union

The author has declared that no competing interests exist.

Einleitung

„Österreich war, ist und bleibt neutral“, erklärte Bundeskanzler Karl Nehammer im Mai 2022 (Salzburger Nachrichten 2022). Das Bestehen auf der Aufrechterhaltung der österreichischen Neutralität und auf deren vermeintlicher Unveränderlichkeit wirft mehrere Fragen auf, vor allem: Von welcher Neutralität ist hier die Rede? Man kann nämlich von der Feststellung ausgehen, dass die heutige Praxis der österreichischen Neutralität wenig zu tun hat mit der Neutralität, die im Jahr 1955 erklärt wurde – obwohl sie immer noch denselben Namen trägt. Im Laufe der Jahrzehnte ist es zu einer dynamischen Interpretation der österreichischen Neutralität gekommen, das heißt sowohl der Rechte als auch der Pflichten, die damit einhergehen.

Die Neutralität der Zweiten Republik und die Art und Weise, wie die Neutralitätspolitik geführt wird, sind eine innerösterreichische Angelegenheit, deren Hauptquelle das Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs ist (BGBl. Nr. 211/1955). In diesem kurzen Gesetzestext wurden einige Grundsätze festgelegt, die bis heute den Kern der „immerwährenden Neutralität“ bilden: Als dauernd neutraler Staat verzichtet Österreich auf militärische Bündnisse, fremde militärische Stützpunkte werden auf österreichischem Territorium verboten. Außerdem obliegt es Österreich, sein Territorium und seine Neutralität „mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln“ zu verteidigen.

Gleichzeitig ist die Neutralität ein Institut des Völkerrechts und bezieht sich auf zwischenstaatliche Beziehungen (s. hierzu auch den Beitrag von Vec in diesem Schwerpunktheft). Infolgedessen ist das, was andere Staaten von der österreichischen Neutralität wahrnehmen, auch wichtig für die internationale Stellung und Strategie Österreichs. Aus sicherheitspolitischer Sicht bedeutet es auch Folgendes: Je glaubwürdiger die Neutralität und deren Verteidigung sind, desto unwahrscheinlicher wird ein Angriff auf das neutrale Territorium.

In dieser Hinsicht stellt sich also die Frage nach der Außenwahrnehmung und der Glaubwürdigkeit der österreichischen Neutralität seit 1955. Am Anfang der untersuchten Periode standen die Westmächte der österreichischen Neutralität äußerst skeptisch gegenüber, da sie befürchteten, dass Österreich in die Einflussphäre der Sowjetunion geraten und somit ein Schwachpunkt mitten in Europa werden könnte. In den 1960er und 1970er Jahren wurde Österreich zu einem wichtigen außenpolitischen Akteur im Rahmen der Friedens- und Entspannungspolitik, was zu seinem internationalen Prestige und zu einer gewissen Anerkennung seiner diplomatischen Initiativen beitrug. Nach dem Ende des Kalten Krieges wurde aber der (un-)zeitgemäße Charakter der österreichischen Neutralität in Frage gestellt, da sie von außen gesehen oft als ein Produkt der Vergan-

genheit und der bipolaren Ordnung der Welt verstanden wurde. Zudem stellt sich seit einigen Jahren immer akuter die Frage, ob und wie Neutralität und EU-Mitgliedschaft miteinander vereinbar sind.

Hat die Neutralität Österreich zu einem Trojanischen Pferd im Herzen Europas, zu einem besonders aktiven außenpolitischen Akteur, oder eher zu einem sicherheitspolitischen Trittbrettfahrer gemacht? Die Diskussionen anlässlich der Verabschiedung des Gesetzes über die immerwährende Neutralität und die von vielen Staaten geteilte Befürchtung, dass ein neutrales Österreich zum Trojanischen Pferd Europas werden könnte, werden in einem ersten Teil untersucht. Anschließend wird auf die „aktive Neutralitätspolitik“ Österreichs eingegangen: Trotz diplomatischer Erfolge, die unter anderem Bruno Kreisky zu verdanken waren, gab es fortbestehende Zweifel an der Fähigkeit Österreichs, seine Neutralität und sein Territorium effizient verteidigen zu können. In einem dritten und letzten Teil werden die Rolle der Neutralität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik seit den 1990er Jahren und der Vorwurf untersucht, Österreich sei ein sicherheitspolitischer Trittbrettfahrer innerhalb der Europäischen Union.

Ein neutrales Österreich als Trojanisches Pferd in Europa?

Nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges stellte sich die Frage nach der Regelung des internationalen Status Österreichs und Deutschlands. Während die sogenannten „Stalin-Noten“ (1952) eine Neutralisierung beider Staaten befürworteten, wurde diese Lösung von den Westmächten abgelehnt, die befürchteten, Deutschland und Österreich würden in die Einflussphäre der Sowjetunion geraten, vor allem, wenn beide Staaten nicht wiederbewaffnet würden (Gehler 1994).

Im Laufe der Verhandlungen um den österreichischen Staatsvertrag hat die Sowjetunion die Neutralität erneut als Option für die Zweite Republik angeboten: So wurde die Neutralität zu einer zentralen Bedingung für den Abschluss des Staatsvertrags. Im Moskauer Memorandum (15. April 1955), das die Ergebnisse der Verhandlungen zwischen sowjetischen und österreichischen Vertretern darstellt, steht, dass Österreich künftig eine Neutralität „nach Schweizer Vorbild“ verabschieden soll. Das Moskauer Memorandum war zwar nur ein „gentlemen's agreement“ und kein verbindlicher zwischenstaatlicher Vertrag, aber die Neutralität wurde somit zu einem politischen Tauschmittel für die künftige Wiedererlangung der Souveränität. Diese politische Vereinbarung zwischen sowjetischen und österreichischen Vertretern trug nämlich dazu bei, die Verhandlungen um den österreichischen Staatsvertrag wieder in Gang zu bringen.

Auch wenn sich die Westmächte und vor allem die USA eher skeptisch gegenüber der Perspektive einer künftigen österreichischen Neutralitätserklärung erwiesen, kam es zur Unterzeichnung des Staatsvertrags am 15. Mai 1955. Das Moskauer Memorandum, der Staatsvertrag und das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität vom 26. Oktober bilden das „magische Dreieck“ des Jahres 1955 (Cede 2005, 525), das die Basis für die Wiedererlangung der Souveränität und die Profilierung Österreichs auf internationaler Ebene bildete. Allerdings erhielt Österreich keine Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit seines Staatsgebietes durch die vier Signatarmächte des Staatsvertrags, da sich vor allem die USA und Großbritannien dagegen aussprachen: Laut Geoffrey Wallinger, dem damaligen britischen Botschafter in Wien, war nämlich Österreich ein „militärisches Vakuum“ (Gehler 2010, 125), das kaum in der Lage gewesen wäre, sich gegen einen Angriff zu verteidigen.

Die Westmächte befürchteten, dass ein militärisch schwaches Österreich nicht zu einem souveränen neutralen Staat, sondern zu einem von der Sowjetunion neutralisierten Staat werden könnte. Außerdem befürchteten sie (zu Recht), die Neutralität Österreichs könne als Vorbild für weitere Staaten in Europa genutzt werden. Das wurde der Fall für Ungarn, wo der Rückzug aus dem Warschauer Pakt und eine Neutralität „nach österreichischem Vorbild“ am 1. November 1956 erklärt wurden. Der Volksaufstand in Ungarn und dessen Niederschlagung bildeten die allererste ernste Bedrohung für das neutrale Österreich und das neue Bundesheer (siehe dazu: Sinn 2005). Dieser Aufstand bestätigte die Befürchtungen des damaligen französischen Botschafters in Wien, François Seydoux, der die Neutralität Österreichs als ein „Trojanisches Pferd“ für Ost- und Zentraleuropa betrachtete (Gehler 2005, 161). Während der Ungarnkrise nahmen in einer Erklärung die USA und Großbritannien Stellung für die Neutralität und die Achtung der territorialen Unversehrtheit Österreichs. Jedenfalls „[hatte] die UdSSR dabei kein Interesse, das Neutralitätsprodukt, an dem sie selbst mitgewirkt hatte, allzu rasch zu verwerfen, zu diskreditieren oder gar zu zerstören“ (Gehler 2005, 163). So gelang es Österreich, diese erste Bewährungsprobe zu überwinden, was als ein erster Erfolg für die Neutralität sowohl innerhalb als auch außerhalb seiner Grenzen präsentiert wurde.

Trotzdem herrschten nach wie vor Bedenken bei den Nachbarn Österreichs im Hinblick auf seine Fähigkeit, sein Territorium und seine Neutralität effizient zu verteidigen. Der damalige westdeutsche Bundeskanzler Konrad Adenauer meinte, Österreichs Erklärung der Neutralität sei ein Fehler gewesen, während man in der Schweiz befürchtete, die militärische Schwäche Österreichs könne die eigene Sicherheit gefährden – und zwar nach dem Motto: „Sargans [sei] nunmehr eine Festung

an der russischen Grenze geworden“ (Rauchensteiner 1987, 294–295). Der schweizerische Generalstab glaubte nicht, dass Österreich in der Lage sei, sein Territorium zu verteidigen.

Durch die bescheidene Bewaffnung des österreichischen Staates erschien nämlich die Fähigkeit, die Neutralität zu verteidigen, als nicht sehr glaubwürdig. Falls Wien oder Ostösterreich durch die Sowjetunion angegriffen worden wäre, hätte die NATO Österreich nicht verteidigt: Die Allianz hätte sich mit der Lösung einer „geteilten Neutralität“, das heißt einer Teilung Österreichs, begnügt (Rathkolb 2015, 288) (s. hierzu auch den Beitrag von Nowotny in diesem Schwerpunktheft). Außerdem „wurde der Westen auch bewusst im Unklaren darüber gelassen, ob die Neutralität Österreichs seitens der Sowjetunion beachtet werden würde“ (Bautzmann 1999). Während des Kalten Krieges lag Österreich in diesem Bluff-Spiel zwischen den USA und der Sowjetunion: Die Sicherheit des österreichischen Territoriums war somit stark abhängig vom Wohlwollen der Großmächte.

Rezeption der österreichischen „aktiven Neutralitätspolitik“

Eine spezifisch österreichische Praxis der dauernden Neutralität wurde entwickelt, was schon im Dezember 1955 zu erkennen war, als Österreich UNO-Mitglied wurde, während die Schweiz diesen Schritt als inkompatibel mit der eigenen Neutralität beurteilt hatte (erst 2002 ist die Schweiz der UNO beigetreten). Eine Weiterführung dieses österreichischen Wegs bildete die „aktive Neutralitätspolitik“, die hauptsächlich von Bruno Kreisky entwickelt wurde. Laut dieser Auffassung besteht Neutralität nicht nur darin, fern von Kriegen zu bleiben, sondern vielmehr, die Entstehung und die Verbreitung von Konflikten zu vermeiden, sei es zum Beispiel durch diplomatische Mittel oder durch eine Teilnahme an friedenserhaltenden Missionen unter internationalem Mandat. Österreichs Vermittlungsversuche beschränkten sich nicht auf den Ost-West-Konflikt: Bruno Kreisky versuchte auch, den Dialog zwischen dem globalen Norden und dem Süden zu erleichtern (das war jedenfalls das Ziel des Cancún-Gipfels im Jahr 1981). Außerdem versuchte der österreichische Bundeskanzler, im Nahen Osten zu vermitteln. Durch *Fact-finding missions* im Nahen Osten am Anfang der 1970er Jahre, die Anerkennung der PLO und den Empfang von Yassir Arafat in Wien (1979) riskierte Österreich den Alleingang. Diese Kreiskysche Auffassung der aktiven Neutralitätspolitik wurde zum Teil als nicht so neutral wahrgenommen, wie der Name vermuten ließ. Solche Initiativen zur Lösung des Nahostkonflikts wurden nämlich innerhalb und außerhalb der Grenzen Österreichs angeprangert: Die USA und Israel kritisierten die Nähe Kreiskys zu den arabi-

schen Staaten; Oppositionspolitiker warfen Kreisky vor, seine Rolle in der Sozialistischen Internationale und seine Funktion als Bundeskanzler zu verwechseln.

Während der Kreisky-Ära zeichnete sich Österreich durch diplomatische Erfolge aus, die zum Prestige der Zweiten Republik auf internationaler Ebene beigetragen haben. Die langen 1970er Jahre gelten somit als „goldenes Zeitalter der Internationalisierung“ (Schreiner 2018, 97), wenn nicht als goldenes Zeitalter der Neutralität Österreichs schlechthin. Innenpolitisch wurde die Neutralität während der Kreisky-Ära stark medial verbreitet und als eine Erfolgsgeschichte der Zweiten Republik dargestellt, man denke zum Beispiel an die Profilierung Wiens zum dritten UNO-Sitz. Nicht zuletzt durch diesen Prestigegegewinn wurde die Neutralität allmählich zu einem Pfeiler der Zweiten Republik und zum „Bestandteil des nationalen Selbstverständnisses“ der Österreicher*innen (Röhrlich 2009, 275).

Außenpolitisch haben die diplomatischen Aktivitäten Österreichs und der Fokus auf Friedenspolitik auch zur Sichtbarkeit Österreichs auf internationaler Ebene beigetragen. Noch dazu war laut Bundeskanzler Kreisky „die Anwesenheit internationaler Behörden an sich ein Sicherheitsfaktor“ (Kreisky 1978, 74): Die Anwesenheit internationaler Beamt*innen in Wien sollte die österreichische Hauptstadt dagegen schützen, im Falle eines Angriffs isoliert zu werden. Jedoch gab es außerhalb der Grenzen Österreichs fortbestehende Zweifel an der Glaubwürdigkeit der durch Österreich eingesetzten Mittel, das neutrale Territorium zu verteidigen. Im Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 hat sich Österreich verpflichtet, die Neutralität „mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrecht[zuerhalten und [zu] verteidigen“: Diese Mittel, die im Bundesverfassungsgesetz nicht weiter definiert werden, sind seit der Erklärung der Neutralität durch Österreich als militärische Mittel interpretiert worden, was dem Muster einer bewaffneten Neutralität entspricht.

Militärische Mittel wurden jedoch von Bundeskanzler Kreisky eher in den Hintergrund gestellt. Gemäß seines Wahlkampfeslogans „Sechs Monate sind genug!“ verkürzte Kreisky die Wehrdienstzeit im Jahr 1971, was das reformbedürftige Bundesheer noch zusätzlich schwächte. Armeekommandant Emil Spannocchi arbeitete daran, eine glaubwürdige Verteidigungsstrategie für den österreichischen Kleinstaat zu konzipieren (siehe zum Beispiel: Spannocchi 1976). Trotz dieser Bemühungen, Konzepte wie Gesamtraumverteidigung, Kleinkriegsführung und umfassende Landesverteidigung in die Realität umzusetzen, blieb die Finanzierung militärischer Mittel sehr schwach. Österreich verfügte über sehr limitierte Abschreckungsmittel und erwies sich zum Beispiel als gänzlich unfähig, den eigenen Luftraum zu verteidigen. Der Fokus auf aktive Außenpolitik als Mittel, Sicherheits- und Neutralitätspolitik zu führen, und die

Zurückdrängung der Landesverteidigung haben überdies zu einer „Verwässerung“ des Neutralitätsbegriffs beigetragen (Ginther 1975). Wenn aber die Neutralitätspolitik als nicht glaubwürdig wahrgenommen wird, das heißt, wenn es an konkreten Mitteln fehlt, das neutrale Territorium zu verteidigen, wächst das Risiko für den neutralen Staat, seine Neutralität verletzt zu sehen, oder sogar direkt angegriffen zu werden. Knapp ausgedrückt: Neutralität verpflichtet nur diejenigen, die daran glauben.

Zwei exemplarische Beispiele zeigen, dass während des Kalten Krieges die österreichische Neutralität und die Mittel zur Verteidigung des Territoriums als nicht glaubwürdig empfunden wurden, sei es im Osten oder im Westen. 1974 wurde die „Polarka-Affäre“ in Österreich enthüllt: Laut eines ehemaligen tschechoslowakischen Generals hätte der Warschauer Pakt einen Plan bezüglich einer militärischen Intervention in der Tschechoslowakei aufgestellt, was auch eine Durchquerung und Teilbesetzung des österreichischen Territoriums vorgesehen hätte. Die Planung einer Verletzung der österreichischen Neutralität durch die Truppen des Warschauer Paktes erschien durchaus plausibel. Diese sogenannte Enthüllung, die sich später als erfunden erwies, rief aber keine großen Reaktionen hervor, sei es im Ausland oder im österreichischen Landesverteidigungsministerium. Diese Affäre und das Ausbleiben einer offiziellen Reaktion Österreichs brachten das ständige Fehlen einer glaubwürdigen Verteidigung seiner Grenzen und seines Territoriums ans Licht.

Ein zweites Beispiel bildet die deutsch-französische Heeresübung namens „Kecker Spatz“, die 1987 organisiert wurde (Stadlmeier 1991, 223-228). Diese Übung beruhte auf mehreren Ausgangshypothesen mit einem relativ leicht zu entziffernden Farbcode: Ein azurblauer Staat (Frankreich) sollte einem blauen Staat (Westdeutschland) dabei helfen, sich gegen den Angriff eines roten Staates (der UdSSR) zu verteidigen, dessen Truppen auch das Territorium eines grünen Staates (Österreichs) überquerten. Die Verletzung der österreichischen Neutralität, die als Ausgangshypothese dieser gemeinsamen Heeresübung galt, wurde also im Falle einer Konfrontation zwischen beiden Blöcken erwartet. Es zeigt, dass die Glaubwürdigkeit der dauernden Neutralität Österreichs auch im westlichen Ausland angezweifelt wurde: Im Falle einer direkten Konfrontation hätte die Neutralität Österreich nicht schützen können. Trotz ernster Bedrohungen an seinen Grenzen (Ungarnkrise 1956, Prager Frühling 1968, Jugoslawienkrieg 1991) wurde Österreich nie direkt angegriffen, was zum Teil als Verdienst der Neutralität dargestellt wurde. Dies kann auch erklären, warum die Neutralität seit dem Ende des Kalten Krieges über ein solches innenpolitisches Prestige verfügt. Jedoch gibt es anscheinend eine Diskrepanz zwischen „Anspruch und Wirklichkeit“ (Cede/Prosl 2015), genauer

gesagt zwischen dem vermuteten Verdienst der Neutralität als Schutz- und Sicherheitsmittel und dem, was sie tatsächlich leisten konnte.

Neuere Interpretationen der Neutralität seit den 1990er Jahren und der Vorwurf des Trittbrettfahrens

Seit den 1990er Jahren ist es zu einer spektakulären Änderung der Auffassung und der Praxis der österreichischen Neutralität gekommen. Von außen betrachtet gibt es infolgedessen eine zunehmende Verschwommenheit der Umriss der Neutralität, die mit dem Vorwurf des Trittbrettfahrens zu verbinden ist.

Änderung der Auffassung und der Praxis der Neutralität um 1990

1987 ist es zu einem Tabubruch in Österreich gekommen, und zwar durch die Studie der Juristen Waldeemar Hummer und Michael Schweitzer zu den Beziehungen zwischen Österreich und der EWG (Hummer/Schweitzer 1987). In dieser Studie, die im Auftrag der Industriellenvereinigung entstand, wurde argumentiert, dass Neutralität und EWG-Mitgliedschaft kompatibel seien, was der bisher geltenden Neutralitätsdoktrin vollständig widersprach. Dieses Gutachten, dessen Schlussfolgerungen stark medial verbreitet und diskutiert wurden, spielte eine große Rolle in der Meinungsänderung bezüglich einer möglichen EWG-Mitgliedschaft Österreichs: Es wurde politisch vertretbar, sich dafür auszusprechen und an dieser Annäherung zu arbeiten.

So wurde im Juli 1989 der „Brief nach Brüssel“ verschickt, der den Willen Österreichs äußerte, EG-Mitglied zu werden. In diesem österreichischen Beitrittsantrag gab es eine Neutralitätsklausel, die jedoch von den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft (bzw. der späteren Europäischen Union) nicht akzeptiert wurde. Dies zeigt, dass man im Ausland von der Kompatibilität zwischen Neutralität und EG-Mitgliedschaft nicht besonders überzeugt war. Dies lässt sich umso mehr erklären, als sich Anfang der 1990er Jahre das Vorhaben einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) entwickelte, deren Prinzip im Maastrichter Vertrag (1992) festgelegt wurde. Im Laufe der Beitrittsverhandlungen wurde auf eine explizite Neutralitätsklausel Österreichs verzichtet. Um die Kompatibilität der österreichischen EU-Mitgliedschaft mit der GASP zu sichern, wurde 1994 eine Bundes-Verfassungsgesetz-Novelle verabschiedet (BGBl. Nr. 1013/1994): Laut Artikel 23f B-VG (heute 23j) „[wirkt] Österreich an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auf Grund des Titels V des Vertrages über die Europäische Union mit“. Somit öffnete dieser Artikel den Weg für die differentielle Neutralität Österreichs, das heißt eine Art

Zweigeschwindigkeitsneutralität, die öfters in den Medien mit folgendem Motto zusammengefasst wird: Österreich ist solidarisch innerhalb der EU, neutral außerhalb der EU (Jandl 2018, 255). Die österreichische Neutralität wurde zwar formal aufrechterhalten, aber durch das Prinzip der Solidarität mit den EU-Partnern hat sich der Anwendungsbereich der Neutralität geändert – ohne dass es der Bevölkerung ausführlich präsentiert worden wäre. Es gibt nämlich mehrere interpretative Phasen des Neutralitätskonzepts. Auf die Phase einer extensiven Interpretation, in der alles zu einer Sache der Neutralität wurde, folgte ab dem EU-Beitritt 1995 eine Phase, in der „die Neutralität auf ihre im Neutralitätsgesetz genannten Kernelemente reduziert“ wurde. Diese Reduktion der österreichischen Neutralität auf deren harten bzw. militärischen Kern entspricht somit der von Franz Cede als „Avocado-Doktrin“ bezeichneten Phase (Cede 2005, 531).

Seit dem Anfang der 1990er Jahre haben auch der europäische Kontinent und das strategische Umfeld Österreichs tiefgreifende Veränderungen erfahren, man denke an den Zerfall der Sowjetunion und an das Ende des Kalten Krieges, der der Logik einer bipolaren Ordnung der Welt folgte. Dadurch hat Österreich seinen besonderen Platz zwischen dem Westen und dem Osten verloren. Von außen gesehen wirkt seitdem die Neutralität eher unzeitgemäß, wenn nicht obsolet. Nach dem Ende des Kalten Krieges gab es in Österreich so gut wie keine öffentliche Diskussion über die Neutralität und über die Rolle Österreichs in den Strukturen kollektiver Sicherheit. Expert*innen und politische Beobachter*innen haben aber diese radikale Änderung an der Neutralität und ihren gewissen Sinnesverlust bemerkt. Kurz (und etwas provozierend) ausgedrückt: „Die Neutralität ist tot – aber keiner will ihr den Totenschein ausstellen“ (Frey, 1993).

Als Initiative, die Änderung des strategischen Umfelds zu berücksichtigen, kann man trotzdem den Optionenbericht erwähnen, der 1998 von der ÖVP entworfen wurde und darauf abzielte, die NATO-Option zu erwägen, was das Aufgeben der Neutralität zur Folge gehabt hätte. Er scheiterte vermutlich an zwei Hauptgründen: Wegen der innenpolitischen Konstellation und nicht zuletzt aufgrund der Tatsache, dass Umfragen zeigten, dass die österreichische Bevölkerung großen Wert auf die Neutralität legte, die zum Bestandteil der Identität geworden war. Laut einer Umfrage, die vom Landesverteidigungsministerium im Jahr 1999 durchgeführt wurde, bejahten 68 Prozent der befragten Österreicher*innen die Frage „ist Neutralität heute noch aktuell?“ (Reiter 1999, 9).

Der Vorwurf des Trittbrettfahrens

Seit den 1990er Jahren hat die Europäische Union die Zusammenarbeit auf außen- und sicherheitspolitischer Ebene vertieft. Dadurch wächst auch das Risiko für die

neutralen Staaten innerhalb der EU, als „sicherheitspolitische Trittbrettfahrer“ zu gelten (Luif 1998). Die GASP, die einen Pfeiler des Maastrichter Vertrags (1992) bildete, ist durch die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) ergänzt worden, die im Lissaboner Vertrag definiert wird. Innerhalb der EU ist die Hauptschwierigkeit, mit der neutrale Länder konfrontiert sind oder sein könnten, die Teilnahme an der GSVP und die Aktivierung der Beistandspflicht durch einen anderen EU-Staat. Der Vertrag über die Europäische Union enthält aber die sogenannte „irische Klausel“ (Artikel 42 Abs. 2 EUV). Demnach darf „die Politik der Union [...] den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten“ nicht berühren. Die sogenannte irische Klausel ist zwar eine praktische Lösung für die Zweite Republik, die nicht verpflichtet wird, militärischen Beistand zu leisten. Gleichzeitig lässt die irische Klausel den Zweifel der anderen EU-Mitgliedstaaten an der tatsächlichen Solidarität Österreichs wachsen. Sie hat nämlich eine fehlende Gegenseitigkeit zur Folge: Auf der einen Seite kann Österreich „selbst darüber entscheiden, ob sowie auf welche Weise Unterstützung geleistet“ wird (Österreichischer Nationalrat 2008, 13) – was allerdings in Spannung mit der Entscheidung des Europäischen Rates und dem Solidaritätsprinzip der EU steht. Auf der anderen Seite würden die Österreicher*innen erwarten, von den EU-Partnern verteidigt zu werden, falls Österreich angegriffen würde. Von außen gesehen kann diese Unklarheit, *ob und wie* Österreich seinen EU-Partnern Beistand leisten würde, zu einem Zweifel an der Vertrauenswürdigkeit Österreichs führen. Außerdem herrscht eine gewisse Skepsis, wenn nicht ein Miss- bzw. Unverständnis darüber, was die Neutralität ist – oder eben behauptet zu sein. Dies erklärt, warum es Österreich von den anderen EU-Mitgliedstaaten vorgeworfen werden kann, im sicherheitspolitischen Bereich ein „Trittbrettfahrer“ zu sein. Diese Skepsis von außen wird innerhalb Österreichs nicht geteilt, da die Umfragen zeigen, dass ungefähr zwei Drittel der Bevölkerung die Neutralität gutheißen.

Auf die Frage „Soll Österreich an der Neutralität wie bisher festhalten oder sich solidarisch an einem gemeinsamen Sicherheitssystem beteiligen?“ sprachen sich im Mai 2022 nur 21 Prozent der Befragten für die solidarische Beteiligung an einem gemeinsamen Sicherheitssystem aus (Seidl 2023). Diese Zahl bleibt stabil seit mehreren Jahrzehnten, auch wenn solche Umfragen manchmal nicht ohne Widerspruch bleiben. Zum Beispiel zeigte eine Umfrage, die 2011 in *Der Standard* veröffentlicht wurde, dass 70 Prozent der Befragten für die Festhaltung an der Neutralität waren, während gleichzeitig 53 Prozent der Befragten eine Zusammenarbeit des Bundesheeres mit anderen Armeen befürworteten. Die Schlussfolgerung, die daraus gezogen werden kann,

lautet: „Wenn es um Fragen der Sicherheitspolitik geht, wollen sich die Österreicher gerne das jeweils Angenehmste herauspicken“ (Der Standard 2011), und genau diese Haltung kann von anderen EU-Mitgliedern kritisiert werden und bekräftigt den Eindruck, Österreich sei ein Trittbrettfahrer im Bereich der Sicherheitspolitik. Innerhalb der EU stößt die Neutralität eher auf Unverständnis: Laut Gerhard Jandl „beneiden“ die Nachbarn Österreich nicht um sie, ganz im Gegenteil, „sie wirkt hier eher verdächtig. [...] Und sie schützt nicht wirksam vor Angriffen“ (Jandl 2018, 262).

Die Neutralität bildet aber nach wie vor den Kern der offiziellen Sicherheitsstrategie der Zweiten Republik. Das Wort „Neutralität“, das in der früheren Sicherheitsdoktrin 2001 nicht mehr zu finden war (zugunsten des Begriffs der Solidarität), erscheint mehrmals in der Sicherheitsstrategie 2013, die bis heute gilt. Ein anderes Konzept ist außerdem in den 2010er Jahren entstanden, und zwar das Konzept der „interessengeleiteten Neutralität“, worauf sich Verteidigungsminister Hans Peter Doskozil bezogen hat. Dieser Begriff, den man durch das Motto „*Austria first*“ zusammenfassen könnte, besteht darin, die nationalen Sicherheitsinteressen eindeutig hervorzuheben, was supranationale Interessen in den Hintergrund rückt. Zwischen dem Vorwurf des Trittbrettfahrens und einer opportunistischen bzw. klar genannten „interessengeleiteten Neutralitätspolitik“ lautet die Frage nicht nur: Wie glaubwürdig ist die österreichische Neutralität?, sondern auch: Wie vertrauenswürdig ist der österreichische Partner?

Welche Rolle spielt heute noch die österreichische Neutralität? Notwendigkeit der Klärung ihrer Umriss

Krisen in Europa können die Spannungen zwischen Solidarität und Neutralität ans Licht bringen. Der Fall der Beistandsverpflichtung hat sich schon 2015 nach den Terroranschlägen in Paris gestellt, als sich Präsident François Hollande auf den Artikel 42-7 des EU-Vertrags berief – anstatt sich auf die in Artikel 5 des NATO-Vertrags vorgesehene kollektive Verteidigung zu berufen, wie man es hätte erwarten können (Tichy et al. 2017). Österreich leistete Frankreich keinen direkten militärischen Beistand, aber entschied sich stattdessen dafür, Lufttransporte in Afrika im Rahmen von EU-Missionen zu verstärken. Wenn ein EU-Staat Ziel eines bewaffneten Angriffs wäre, oder wenn es in Zukunft zu einem Europa der Verteidigung oder sogar zur Entwicklung einer EU-Armee kommen würde, würde sich zweifellos die Frage nach der österreichischen Antwort darauf stellen, da sich die Spannung zwischen europäischer Solidarität und Neutralität verstärken würde. Hier muss aber betont werden, dass in anderen EU-Ländern (wie zum Beispiel in Frankreich) die österreichische Neutralität in der breiten Öffentlichkeit oft nicht bekannt ist.

Im Falle des russischen Angriffs auf die Krim und deren Annexion 2014 hat sich Österreich zuerst auf seine Neutralität berufen, um sich nicht an den europäischen Sanktionen zu beteiligen. Dieses Argument wurde von außen als Vorwand und Zeichen eines unsolidarischen Verhaltens wahrgenommen, da die Alpenrepublik vom russischen Gas stark abhängig war und sie ihrem eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht schaden wollte. Anlässlich des Beginns des Ukraine-Kriegs ist deutlich geworden, dass ein bewaffneter Konflikt auf europäischem Kontinent nicht auszuschließen ist. Allerdings wurde in Europa erneut über das Modell der Neutralität gesprochen, unter anderem, als Russland im März 2022 die Möglichkeit einer Neutralität nach österreichischem oder schwedischem Vorbild als Verhandlungsgegenstand mit der Ukraine erwähnte (siehe zum Beispiel: Favier 2022). Eine Neutralitätserklärung würde für die Ukraine bedeuten, dass sie auf den Eintritt in ein Militärbündnis verzichten würde: In den Augen Russlands wäre es also ein Mittel, die NATO-Osterweiterung endgültig zu stoppen. Diese Option der Neutralität stellt aber auch komplexe Fragen nach der Möglichkeit einer tatsächlichen Souveränität der Ukraine, der Unversehrtheit ihres Territoriums und der Unverletzlichkeit ihrer Grenzen, zumal Teile des ukrainischen Territoriums bereits völkerrechtswidrig annektiert worden sind. Inzwischen haben Schweden und Finnland ihre Bündnisfreiheit endgültig aufgegeben und sich der NATO zugewandt. Der Ukraine-Krieg stellt viel akuter die Frage nach der Sicherheit und der Verteidigung in Europa, während es der Europäischen Union an einer strategischen Autonomie immer noch fehlt. Es hat unter anderem zur Folge, dass die Frage nach den Beziehungen zwischen der EU und der NATO wieder in den Vordergrund treten, was neutrale EU-Staaten in Bedrängnis bringen könnte. Jedoch wurde erstaunlicherweise das Luftraumverteidigungssystem Sky Shield, das hauptsächlich eine Initiative von NATO-Staaten ist, als kompatibel mit der österreichischen Neutralität bewertet, was teilweise auf Unverständnis stößt (Bischof/Streihammer 2023), da die österreichische Bundesregierung gleichzeitig darauf besteht, Österreich sei und bleibe neutral. Eine der Aufgaben der künftigen österreichischen Verteidigungsstrategie wird darin bestehen, klarzustellen, wie sie sich in die europäische Sicherheitsarchitektur einfügt und mit welchen konkreten Mitteln die Alpenrepublik verteidigt werden kann.

Fazit

Was bedeutet es heutzutage für einen Staat, neutral bzw. dauernd neutral zu sein? Es ist eine Frage, die es zu klären gilt. Was Österreich angeht, ist die Neutralität innenpolitisch zu einer Identitätsfrage geworden, da sie zu einem Pfeiler der Zweiten Republik geworden ist. Von

außen betrachtet stellt sich vor allem die Frage nach der Glaubwürdigkeit der Neutralität, die als ein sicherheitspolitisches Instrument verstanden wird und als solches eine Rolle im Bereich der Verteidigungspolitik spielen soll. Die mit Emotionalität verbundene Wahrnehmung der Neutralität, die fast an einen Mythos oder eine „säkulare Religion“ (De Gruyter 2014) grenzt, wäre von der tatsächlichen Rolle der Neutralität in der Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu trennen.

Diese Aufgabe wäre umso wichtiger, als es ein erhöhtes Risiko einer wachsenden Spannung zwischen Solidarität und Neutralität gibt. Eine Studie zur österreichischen Neutralität, die im September 2023 veröffentlicht wurde, zeigt nämlich, dass zwei Drittel der befragten Expert*innen mit folgender Aussage einverstanden sind: „Mittel- bis langfristig wird eine fortschreitende Integration im Bereich der EU-Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zwischen österreichischer Neutralität und europäischer Solidarität führen“ (Schwarz/Urosevic 2023). In einer öffentlichen Diskussion über die Neutralität, die in Österreich sinnvoll wäre, ginge es weniger darum, sich für oder gegen die Neutralität auszusprechen, sondern vielmehr wäre es wichtig, in der breiten Öffentlichkeit zu klären, was die Neutralität tatsächlich ist, welche Rolle sie als sicherheitspolitisches Mittel spielen kann, was sie kann, und was nicht. Ferner sollte geklärt werden, inwiefern es möglich ist, sie mit den Prinzipien kollektiver Sicherheit zu vereinbaren, und wie.

Literaturverzeichnis

- Bautzmann, Georg (1999), Kriegsführungspläne des Warschauer Paktes in der sogenannten Zeit des Kalten Krieges, in: Reiter, Erich/ Walter Blasi (eds.), Österreichs Neutralität und die Operationsplanungen des Warschauer Paktes, Wien: Landesverteidigungsakademie, Büro für Sicherheitspolitik, II-14.
- Bischof, Daniel/Jürgen Streihammer (2023), Schützt der Sky Shield auch die Neutralität?, in: *Die Presse*, 04.07.2023, 18, Internet: <https://www.diepresse.com/13438984/schuetzt-der-sky-shield-auch-oesterreichs-neutralitaet> (access: 28.03.2024).
- Cede, Franz (2005), Staatsvertrag und Neutralität aus heutiger Sicht, in: Rauchensteiner, Manfred/Robert Kriechbaumer (eds.), Die Gunst des Augenblicks: Neuere Forschungen zu Staatsvertrag und Neutralität, Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 519-535.
- Cede, Franz/Christian Prosl (2015), Anspruch und Wirklichkeit: Österreichs Außenpolitik seit 1945, Innsbruck/Wien/Bozen, StudienVerlag.
- De Gruyter, Caroline (2014), „Austrian Acrobatics in Europe“, *Carnegie Europe*, 05.11.2014.

- Der Standard* (2011), Mehrheit glaubt nicht an Fortbestand der Neutralität: Umfrage: 53 Prozent der Österreicher befürworten Zusammenarbeit von Armeen, 20.02.2011, Internet: <https://www.derstandard.at/story/1297818475209/umfrage-mehrheit-glaubt-nicht-an-fortbestand-der-neutralitaet> (access: 28.03.2024).
- Favier, Sandra (2022): Neutralité de l'Ukraine: ce que recouvre ce statut réclamé par la Russie et „étudié“ par les Ukrainiens, in: *Le Monde*, 30.03.2022, Internet: https://www.lemonde.fr/international/article/2022/03/30/neutralite-de-l-ukraine-ce-que-recouvre-ce-statut-reclame-par-la-russie-et-etudie-par-les-ukrainiens_6119822_3210.html (access: 01.11.2023).
- Frey, Eric (1993), Die „Immerwährende auf Abruf“: Die Neutralität ist tot – aber keiner will ihr den Totenschein ausstellen, in: *Der Standard*, 29.01.1993, 19.
- Gehler, Michael (1994), Kurzvertrag für Österreich? Die westliche Staatsvertrags-Diplomatie und die Stalin-Noten von 1952, in: *Vierteljahrshefte für Zeitgeschichte* 42 (2), 243-278.
- Gehler, Michael (2005), Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik: Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts, Innsbruck/Wien/Bozen: StudienVerlag.
- Gehler, Michael (2010), „to guarantee a country which was a military vacuum...“ Die Westmächte und Österreichs territoriale Integrität 1955-1957, in: *Rauchensteiner*, Manfred (ed.), Zwischen den Blöcken: NATO, Warschauer Pakt und Österreich, Wien/Köln/Weimar: Böhlau Verlag, 89-134.
- Ginther, Konrad (1975), Neutralität und Neutralitätspolitik: die österreichische Neutralität zwischen Schweizer Muster und sowjetischer Koexistenzdoktrin, Wien/New York: Springer.
- Hummer, Waldemar/Michael Schweitzer (1987), Österreich und die EWG: Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG, Wien: Signum-Verlag.
- Jandl, Gerhard (2018), Die Neutralität als Allheilmittel gegen das Böse?, in: *Steiner*, Michael (ed.), WAS: Das Böse, Graz/Wien: Leykam, 247-265.
- Kreisky, Bruno (1978), Die Zeit, in der wir leben: Betrachtungen zur internationalen Politik, Wien/Innsbruck: Molden.
- Luif, Paul (1998), Der Wandel der österreichischen Neutralität: Ist Österreich ein sicherheitspolitischer „Trittbrettfahrer“?, Laxenburg, Österreichisches Institut für Internationale Politik.
- Österreichischer Nationalrat (2008), Staatsvertrag, Vorblatt und Erläuterungen, 417 der Beilagen, XXIII. Gesetzgebungsperiode, Internet: https://www.parlament.gv.at/dokument/XXIII/I/417/imfname_097745.pdf (access: 30.11.2023).
- Rathkolb, Oliver (2015), Die paradoxe Republik: Österreich 1945 bis 2015, Wien: Zsolnay.
- Rauchensteiner*, Manfred (1987), Die Zwei: Die Große Koalition in Österreich 1945-1966, Wien: Österreichischer Bundesverlag.
- Reiter, Erich (ed.) (1999), Die Meinungen der Österreicher zu Neutralität, Sicherheit und NATO in Diagrammen und Tabellen: eine Information des Militärwissenschaftlichen Büros, Wien: Militärwissenschaftliches Büro des Bundesministeriums für Landesverteidigung.
- Röhrlich, Elisabeth (2009), Kreiskys Außenpolitik: Zwischen österreichischer Identität und internationalem Programm, Göttingen/Wien: V & R Unipress, Vienna University Press.
- Salzburger Nachrichten* (2022), Nehammer: „Österreich war, ist und bleibt neutral“, 17.05.2022, Internet: <https://www.sn.at/politik/weltpolitik/nehammer-oesterreich-war-ist-und-bleibt-neutral-121461808> (access: 31.10.2023).
- Schreiner, Julia (2018), Neutralität nach „Schweizer Muster“?: Österreichische Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität, 1955-1989, Baden-Baden/Wien: Nomos.
- Schwarz, Christoph/Adam Urosevic (2023), Österreichs Neutralität: Rolle und Optionen in einer sich verändernden Weltordnung, AIES Studie, Internet: <https://www.aies.at/publikationen/2023/studie-neutralitaet.php> (access: 14.09.2023).
- Seidl, Conrad (2023), Klare Mehrheit für Neutralität und höheres Heeresbudget, in: *Der Standard*, 23.10.2023, Internet: <https://www.derstandard.at/story/3000000191969/klare-mehrheit-fuer-neutralitaet-und-hoeheres-heeresbudget> (access: 30.10.2023).
- Sinn, Norbert (2005), Volksaufstand in Ungarn 1956: Der erste Einsatz des jungen Bundesheeres, in: *ÖMZ* 4/2005.
- Spannocchi, Emil (1976), Verteidigung ohne Selbsterstörung, Wien: Hanser.
- Stadlmeier, Sigmar (1991), Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität, Berlin: Duncker & Humblot.
- Tichy, Helmut/ Konrad Bühler, Philip Bittner et al. (2017), Recent Austrian Practice in the Field of International Law: Report for 2016, in: *Zeitschrift für öffentliches Recht* 72, 121-168.

Autorin

Dr. Laure Gallouët ist Dozentin an der Université Paris-Est Créteil (UPEC). Sie hat mit der Dissertation „Eine Neutralitätspolitik? Sicherheits- und Verteidigungsstrategien der Zweiten Republik Österreich seit 1955“ (in französischer Sprache) promoviert. In ihrer Forschung und Lehre konzentriert sie sich auf österreichische Zeitgeschichte, Diplomatie und internationale Beziehungen, Erinnerungsorte und politische Mythen.