

AIES-KOMMENTAR

Gerhard Jandl

Neutralität – wozu?

Dr. Gerhard Jandl von 2009 bis 2018 der Sicherheitspolitische Direktor des österreichischen Außenministeriums und ist derzeit Botschafter bei der OECD in Paris.

All rights reserved. No part of these publication may be reproduced, distributed, or transmitted in any form or by any means without the prior written permission of Austrian Institute for European and Security Policy, AIES.

© Austrian Institute for European and Security Policy, 2022.

AIES
Tivoligasse 73a
1120 Vienna
Austria
Tel: +43 1 3583080
office@aies.at
www.aies.at

Neutralität – wozu?

Zur Fragestellung

Der Angriff Russlands auf die Ukraine, seine sicherheitspolitischen Folgen für ganz Europa sowie der NATO-Beitritt Schwedens und Finnlands haben auch viele Österreicher von der Notwendigkeit überzeugt, die Zweckmäßigkeit der österreichischen Neutralität zu hinterfragen. Denn dieser Überfall hat die sicherheitspolitischen Parameter auf den Kopf gestellt, und plötzlich gilt nicht mehr, was bis vor kurzem als fix angenommen wurde.

Erstaunlicherweise zeugen viele der Wortmeldungen aus der heimischen Debatte aber eher von einer Blickrichtung in die Vergangenheit denn in die Zukunft. So mancher Kommentator und so manche Bloggerin argumentieren, dass die Neutralität für Österreich in der Vergangenheit gut und richtig war, und leiten daraus kurzerhand ab, dass man sie auch in Zukunft beibehalten sollte. Doch richtigerweise wäre zu fragen, was angesichts der zu erwartenden Sicherheits- und Bedrohungslage die beste Option für Österreichs Zukunft ist. Die Zukunft, nicht die Vergangenheit, sollte hier den Ausschlag geben. Österreich sollte nicht in die Falle gehen und Karl Farkas noch posthum sicherheitspolitisch rechtgeben, der die Österreicher als ein Volk sah, das „vertrauensvoll in seine Vergangenheit blickt“.

Zunächst ein kurzer Überblick über die sicherheitspolitischen Gegebenheiten, die in dieser Frage relevant sind:

Zur rechtlichen Situation

Nach wie vor gilt das Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs (Neutralitätsgesetz) vom 26. Oktober 1955. Es erklärt in Art. I Abs. 1 allgemein die „immerwährende Neutralität“ – womit es auf das völkergewohnheitsrechtliche Kriegsteilnahmeverbot abstellt – samt Zusage ihrer Verteidigung. An konkreten Bestimmungen folgen in Abs. 2 der Nichtbeitritt zu Militärbündnissen und die Nichtzulassung militärischer Stützpunkte fremder Staaten. Nach der „Überhöhung“ der Neutralität von den 60ern bis in die 80er nebst ihrer Anreicherung mit „Vorwirkungen“, „Sekundärpflichten“ und der (damals als

obligatorisch empfundenen) „aktiven Neutralitätspolitik“ ist die Neutralität heute wieder auf ihren harten Kern („Avocado-Kern“) zurückgeführt: keine Teilnahme an Kriegen, keine Mitgliedschaft in Militärbündnissen und keine fremden Militärbasen. Im Zuge des EU-Beitrittsprozesses hielt der Ministerrat sogar per formellem Beschluss fest, dass die Neutralität nicht mehr als diese drei Elemente enthält. Auch zu den aktuellen Sanktionen gegen Russland stellte die Regierung klar, dass die österreichische Neutralität eine ausschließlich militärische, aber keine politische oder wirtschaftliche ist.

Die österreichische Neutralität ist, entgegen landläufiger Meinung, weder im Staatsvertrag verankert noch gehört sie zu den „Baugesetzen“ oder „Grundprinzipien“ der Verfassung. Ihre Abschaffung wäre keine „Gesamtänderung“ der Verfassung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG und bedürfte daher rechtlich keiner Volksabstimmung – wenngleich eine solche demokratiepolitisch sinnvoll wäre. „Immerwährende Neutralität“ bedeutet, anders als oft vermutet, keineswegs, dass dieser Status niemals mehr abgeändert werden dürfte und sozusagen in alle Ewigkeit fort dauern müsste. Er ist bloß ein Synonym für „dauernde Neutralität“, entstanden aus einer – vielleicht nicht ganz glücklichen – Übersetzung des Terminus *neutralité perpétuelle*, der vor über 200 Jahren für die Schweiz geprägt wurde. Eine dauernde oder permanente Neutralität ist eine, die nicht nur für einen bestimmten Krieg erklärt wurde (wie das in früheren Epochen oft der Fall war), sondern die Zusage, sich künftig allgemein aus Kriegen herauszuhalten. „Immerwährend“ ist also nicht als „ewig“ oder „niemals abänderbar“ zu verstehen, sondern als „nicht bloß vorübergehend“.

Völkerrechtlich wurde die Neutralität dadurch verankert, dass Wien das Neutralitätsgesetz den anderen Staaten notifizierte. Vom Konstrukt einer dadurch eingetretenen „quasi-vertraglichen“ völkerrechtlichen Bindung ist man längst abgerückt. Das heißt, Österreich kann diesen Status wiederum durch einfache Notifikation an die anderen Staaten ändern. Eine ausdrückliche Kenntnisnahme oder Zustimmung anderer Länder ist dafür nicht erforderlich, auch nicht der Staatsvertragspartner. Österreich entscheidet allein über seine Neutralität, ihren Inhalt, ihre Interpretation und auch über ihre Beibehaltung oder Abschaffung – frei nach der von Franz Cede geprägten „Sinatra-Doktrin“ („*I do it my way*“).

Die konkrete politische Ausgestaltung der Neutralität kann sich ja ohnehin auch bei gleichbleibendem Rechtsrahmen je nach politischen Gegebenheiten spürbar ändern. Als rezente Beispiele seien die deutlich unterschiedlichen Aussagen zur Neutralität in den Regierungsprogrammen von 2017 und 2019/20 genannt.

Zum EU-Aspekt

Österreich hat beim EU-Beitritt nicht nur keinen Neutralitätsvorbehalt erklärt (wiederum entgegen landläufiger Meinung), sondern ganz im Gegenteil in einer offiziellen Erklärung zugesagt, sich an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) und ihrer Weiterentwicklung konstruktiv zu beteiligen. Mit dem EU-Beitritt 1995 und anschließend noch einmal zwecks Transformation des Lissabonner Vertrages in die heimische Rechtsordnung 2010 wurde das Bundes-Verfassungsgesetz dahingehend novelliert, dass eine vollumfängliche Mitwirkung an der GASP und an der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik/GSVP (letztere ist ein integraler Bestandteil der GASP) möglich ist. Durch diesen nunmehrigen Art. 23j B-VG wurde dem Neutralitätsgesetz für den Bereich der GASP/GSVP derogiert, weil der Art. 23j eine *lex specialis* und eine *lex posterior* darstellt. In anderen, weniger juristischen Worten: Das Neutralitätsgesetz gilt in diesem Bereich nicht mehr, somit bestehen auch keinerlei verfassungsrechtliche Schranken hinsichtlich einer Teilnahme an der GSVP inklusive an „robusten“ friedens erzwingenden Militäreinsätzen, an gemeinsamen Rüstungsprojekten, an der Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik, ja bis hin zu einer zukünftigen echten gemeinsamen europäischen Verteidigung, die die Landesverteidigung in die supranationale EU-Kompetenz überführt, samt europäischer Armee. Konkret wurde es nach dem russischen Überfall auf die Ukraine: Auf Grund eines EU-Beschlusses (2022/339) fällt die Durchfuhrerlaubnis für Waffen für die Ukraine durch Österreich unter die GASP und ist daher neutralitätsrechtlich unbedenklich. Juristisch spricht man von einer „differenziellen“ Neutralität, mediantauglich kann man es so ausdrücken, dass die Neutralität dem vollen Mitwirken in der EU nicht entgegensteht.

Manche führen ins Treffen, das die Teilnahme Österreichs an einer künftigen gemeinsamen europäischen Verteidigung durch die sogenannte Irische Klausel des EU-Vertrags, also die Beachtung des „besonderen Charakters der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedsstaaten“ (Art. 42 Abs. 2 EUV), eingeschränkt wäre. Diese Argumentation ist falsch. Denn für die GSVP gilt ja kein Neutralitätsgesetz mehr, das eine Teilnahme verbieten würde. Österreich kann sich bloß aus neutralitätspolitischen Überlegungen von manchen Entwicklungen fernhalten, aber das wären dann eben politische Abwägungen, keine rechtlichen Notwendigkeiten.

Der EU-Vertrag in der Fassung des Lissabonner Vertrages kennt, neben einer Anzahl von einschlägigen Kooperationsverpflichtungen im militärischen Bereich, auch die Pflicht zur

gegenseitigen Beistandsleistung im Fall des Angriffs auf ein EU-Mitgliedsland (Art. 42 Abs. 7 EUV). Diese Beistandsklausel wurde zwar erst einmal aktiviert (nämlich von Frankreich nach den Terroranschlägen von 2015), aber es hat sich klar bestätigt, dass es sich um eine Verpflichtung aller Mitgliedsstaaten der EU, inklusive der Neutralen, handelt und nicht um eine bloße Möglichkeit oder Option. Die (von ohnehin nur wenigen vorgebrachte) Argumentation, die Nicht-Neutralen müssten im Angriffsfall den Neutralen helfen, aber umgekehrt müssten die Neutralen niemandem helfen, widerspricht dem Wortlaut des EU-Vertrags und überdies dem völkerrechtlichen Grundsatz der Billigkeit. Österreich hat dementsprechend die von Frankreich angeforderte Unterstützung geleistet und seine Kontingente bei den GSVP- und UNO-Krisenmanagementeinsätzen in Afrika aufgestockt sowie Lufttransportkapazitäten zur Verfügung gestellt.

Für Detailfreunde: Kraft der Irischen Klausel, welche auch hier gilt, dürfte sich Österreich von solchen Unterstützungsleistungen ausnehmen, die es für neutralitätspolitisch bedenklich erachtet. Es ist aber dennoch sehr wohl verpflichtet, angemessenen Beistand – eben in neutralitätskonformer Weise – zu leisten. Eine Verweigerung jeglichen Beistands unter Hinweis auf die Irische Klausel wäre rechtswidrig. Da die Beistandsklausel Teil der GSVP ist, gilt, wie dargestellt, hier kein verfassungsmäßiges Neutralitätsrecht mehr. Anders ist es bei der Solidaritätsklausel nach Art. 222 des Vertrags über die Arbeitsweise der EU, die nicht unter die GSVP fällt, womit das Neutralitätsgesetz anwendbar bleibt.

Zur NATO-Kooperation

Sozusagen als Spiegelbild zur Irischen Klausel zugunsten der Neutralen „achtet“ der EU-Vertrag aber auch die NATO-Verpflichtungen derjenigen EU-Staaten, „die ihre gemeinsame Verteidigung in der NATO verwirklicht sehen“ (Art. 42 Abs. 2 EUV), und das sind von den 27 EU-Mitgliedern demnächst alle außer Österreich, Irland, Malta und Zypern – also alle außer den drei Inselstaaten und der „Insel der Seligen“, wie *Die Presse* sarkastisch bemerkte. Mit dieser Klausel hat die EU die Bündnisrolle der NATO für die ihr angehörenden EU-Staaten per Vertrag anerkannt. Auch bei der rasanten Weiterentwicklung der GSVP wirkt die NATO essentiell mit, indem die einschlägigen und von Österreich mitgetragenen Beschlüsse des Europäischen Rats ausdrücklich davon sprechen, dass diese Weiterentwicklung in enger Zusammenarbeit und Abstimmung mit der NATO erfolgt.

Österreich nimmt seit 1995 an der Partnerschaft für den Frieden (PfP) und zahlreichen weiteren militärischen wie politischen Kooperationsformaten mit der NATO teil und stellt Truppen zu NATO-

geführten Krisenmanagementoperationen. Die Vorbereitung einer NATO-Mitgliedschaft ist mit solchen Partnerschaftsaktivitäten nicht verbunden, sodass auch hier keinerlei Neutralitätsbedenken bestehen. Auch die anderen neutralen und allianzfreien EU-Staaten sowie die Schweiz beteiligen sich in ähnlicher Weise an den Partnerschaftsprogrammen der NATO. Berührungängste mit der wichtigsten Sicherheitsorganisation überhaupt, unter deren Schirm (demnächst) 96,5% aller EU-Bürger und -Bürgerinnen stehen, wären geradezu töricht. Die in der NATO-Kooperation am weitesten fortgeschrittenen Staaten Finnland und Schweden haben bekanntlich nach dem Überfall Russlands auf die Ukraine die Mitgliedschaft in der Allianz beantragt (bei Redaktionsschluss war die Ratifikation der Beitrittsprotokolle in Gang). Anders als sich in der heimischen Debatte hartnäckig hielt, waren Schweden und Finnland schon seit vielen Jahren nicht mehr neutral, sondern nur noch allianzfrei.

Neutral sind in Europa neben Österreich noch die EU-Staaten Irland und Malta, sowie die Schweiz, Moldau, Serbien und der Vatikanstaat – wenngleich auf sehr unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und mit sehr unterschiedlichen Ausprägungen –, und außerhalb Europas beispielsweise Costa Rica, Kambodscha und Turkmenistan. Zypern ist nicht neutral, sondern Mitglied der Blockfreien-Bewegung.

Das gelegentlich zu hörende schlitzohrige Argument, Österreich liege bequemerweise inmitten von NATO-Staaten und werde dadurch ja zwangsläufig geschützt, weshalb es selbst nichts zu leisten brauche, ist so schädlich für Österreichs Ansehen in der Welt, dass hier nicht darauf einzugehen ist. Der Vorwurf der „sicherheitspolitischen Trittbrettfahrerei“ kommt von solchen Äußerungen.

Zum Nutzen der Neutralität – historisch

Sie war nicht der Status, den Österreich nach dem Zweiten Weltkrieg für sich anstrebte. Sie war der politische Preis, den Sowjets 1955 zu entrichten war, um den Staatsvertrag zu erlangen. Dass man diesen Preis nicht enthusiastisch, sondern teils zähneknirschend zahlte, erkennt man auch daran, dass man mit der UdSSR keinen Vertrag über die Neutralität schloss, sondern im Moskauer Memorandum bloß eine Verwendungszusage abgab, die mit der Verabschiedung des Neutralitätsgesetzes „aus freien Stücken“ auch schon wieder erfüllt war. Die Neutralität war insofern nützlich, als sie die politischen Voraussetzungen für den Staatsvertrag, den Abzug der Besatzungsmächte und die Wiederherstellung der vollen Souveränität schuf.

Später – als der Kalte Krieg seine Intensivphase erreichte – war die Neutralität gleichfalls nützlich. Man ersparte sich beispielsweise die innenpolitischen Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit der Stationierung von US-Atomwaffen gegen die sowjetische Bedrohung, wie sie sich in manchen NATO-Staaten abspielten. Überdies hatte Österreich eine gewisse Geltung in der Welt, es stellte mit Kurt Waldheim den UNO-Generalsekretär und genoss mit der Außenpolitik Bruno Kreiskys beträchtliches Ansehen. Dieses Renommee wurde ebenso mit der Neutralität in Verbindung gebracht.

Zum Nutzen der Neutralität – politisch

Seit dem Ende des Kalten Krieges sind solche Nützlichkeiten weggefallen. Insbesondere wird bei internationaler Vermittlung keineswegs mehr vorrangig auf Neutrale oder Blockfreie gesetzt. In der EU wurde (in manchen Phasen des Beitrittsprozesses) und wird (etwa infolge gewisser Äußerungen bei der Gründung der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit/PESCO im Jahr 2017) gelegentlich geargwöhnt, Österreich könnte sich doch als unsicherer Kantonist und nicht hundertprozentig verlässlicher Partner herausstellen. In der NATO-Partnerschaft verhinderte das von lautstarker Neutralitätsbetonung begleitete Zögern bei den angebotenen Übungsmöglichkeiten im Rahmen einer NATO-Elitetruppe, den Aufstieg Österreich in die bevorzugte Partnerkategorie mit mehr Einflussmöglichkeiten (in die es Schweden und Finnland schon geschafft hatten). Im bilateralen Bereich wird Wien von osteuropäischen und nordisch-baltischen EU-Staaten eine zu geringe Solidarität sowie (zumindest bis vor kurzem) ein zu weit gehendes „Putin-Verstehen“ vorgeworfen.

Zum Nutzen der Neutralität – militärisch

Im Völkerrecht gilt seit jeher, dass die permanente Neutralität „effektiv“ sein, d.h. gegenüber jedermann verteidigt werden muss. Sie darf also nicht nur symbolisch bewaffnet sein, sondern Bewaffnung und Wehrwille müssen (im Rahmen des Zumutbaren) sicherstellen können, in keine Kriege hineingezogen zu werden. Dieser Verpflichtung zur militärisch effektiven Neutralität wird im Neutralitätsgesetz und in Art. 9a B-VG ausdrücklich Rechnung getragen. Aus dem Grundsatz der bewaffneten Neutralität ergibt sich übrigens die paradoxe Situation, dass der Neutrale nicht abrüsten darf (bzw. bei einer allgemeinen Abrüstung nur als letzter). Die Neutralität ist also kein Freibrief, es mit seinem Heer nicht ernst nehmen zu müssen – im Gegenteil. Daher auch die

Vorwürfe, Österreich breche durch die notorische Vernachlässigung seines Wehretats eigentlich die Neutralitätspflichten.

Heute ist Standardwissen, dass kein Land mehr in der Lage ist, für seine Sicherheit alleine sorgen zu können. Nicht umsonst sagt die geltende Sicherheitsstrategie, dass Österreich seine Sicherheitspolitik „in erster Linie im Rahmen der VN, der EU, der OSZE, von Partnerschaften mit der NATO und des Europarats wahrnimmt“ (Pkt. 2.1.3). Dem Agieren in der EU als deren Mitglied und in den NATO-Partnerschaften kommt im österreichischen Falle oberste Priorität zu. Das wiederum erfordert Interoperabilität, d.h. die Fähigkeit, im Verbund effizient zu handeln. Gemeinsame militärische Standards, aufeinander abgestimmte Ausrüstungen, arbeitsteilige Fähigkeiten, gemeinsames Üben, gemeinsame Rüstungsgüterentwicklung und -beschaffung, integrierte Cyber-Abwehr sind dabei unumgänglich.

In den Kriegen des 20. und 21. Jahrhunderts hat die Neutralität oft nicht geholfen. Das neutrale Belgien wurde 1914 und erneut 1940 überfallen. Die Schweiz und Schweden hingegen blieben beide Male verschont (was aber im Zweiten Weltkrieg vor allem an den Wirtschaftsinteressen Nazi-Deutschlands lag, das auch den Vatikanstaat nicht wegen dessen Neutralität, sondern aus religionspolitischen Gründen in Ruhe ließ). Rezentere Beispiele waren 2014 die russische Krim-Aggression gegen die Ukraine, die damals zwar nicht die Neutralität, aber doch eine offiziell erklärte *non-bloc policy* verfolgte. Oder die nach wie vor als Besatzung empfundene russische Truppenpräsenz im transnistrischen Teil der neutralen Republik Moldau.

Zum Nutzen der Neutralität – zukünftig

Natürlich bleibt es dem Souverän – der österreichischen Bevölkerung – vorbehalten, über die Beibehaltung, Modifikation oder Abschaffung der Neutralität zu befinden. Jede vom Souverän bzw. dessen legitimer Vertretung zu treffende Entscheidung ist zu respektieren und zu implementieren. Man darf als Staatsbürger aber hoffen – und auch erwarten und einfordern – dass solche Beurteilungen auf der Grundlage reiflicher Überlegung unter rationeller Abwägung aller Für und Wider erfolgen. Dabei soll weder der verklärende Blick in die (in Wirklichkeit vielleicht gar nicht so rosig gewesene) Vergangenheit ausschlaggebend sein, noch die mythische, schon fast quasi-religiöse Hochstilisierung der Neutralität zu einem Identitätsmerkmal unseres Landes. Die sozusagen brettltrockene Analyse der Neutralität, ihrer Vor- und Nachteile und vor allem ihres Nutzens für die künftigen Generationen, die ja mit den heute fallenden Entscheidungen auf

Jahrzehnte hinaus leben müssen, ist die einzig legitime Zugangsweise. Die tragischen Ereignisse der jüngsten Zeit, der russische Überfall auf die Ukraine und seine Konsequenzen für ganz Europa, müssen diesen Blick in die Zukunft umso nüchterner, realistischer und schärfer machen.