

Franz Cede, Christian Prosl

Österreichs Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand

*Dr. Franz Cede,
eh. österr. Botschafter in der Russischen Föderation und bei der NATO*

*Dr. Christian Prosl,
eh. österr. Botschafter in Deutschland und in den USA*

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, 2023.

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

Österreichs Sicherheitspolitik auf dem Prüfstand

Der am 24.2.2022 entfesselte Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine hat die internationale Rechts- und Friedensordnung in ihren Grundfesten erschüttert. Vertraute man vor dieser „Zeitenwende“ darauf, dass bestehende Konflikte im Verhältnis zu Russland mithilfe der Diplomatie bereinigt werden könnten, so wurde diese Vorstellung durch die russische Aggression zunichte gemacht. Durch sie wurden die elementarsten Regeln des modernen Völkerrechts, allen voran das Verbot der Androhung und der Anwendung militärischer Gewalt in den zwischenstaatlichen Beziehungen, gröblich verletzt.

Der Schlag gegen die Ukraine hat zudem die sicherheitspolitische Ordnung Europas, wie sie in der KSZE-Schlussakte 1975 festgelegt und in der Charta von Paris 1990 bekräftigt wurde, zertrümmert. Putins Russland wird in den Hauptstädten der westlichen Welt nach dem Angriff auf die Ukraine nicht mehr als sicherheitspolitischer Partner, sondern als Bedrohung wahrgenommen. Eindrücklich belegt wird die neue Gefährdungslage durch die sicherheitspolitische Umorientierung der vormals neutralen Staaten Finnland und Schweden, die ihren Schutz vor der russischen Bedrohung in der NATO-Mitgliedschaft sehen. Auch in der traditionell neutralen Schweiz hat im veränderten Umfeld eine Debatte über die Neutralität Fahrt aufgenommen. Die Dynamik der Ereignisse hat Österreich ebenfalls wachgerüttelt. Österreich kann der ersten Frage nicht mehr ausweichen, wie es sich den sicherheitspolitischen Bedrohungen der Gegenwart stellt. Ein kurzer Blick in die Vergangenheit erscheint dabei durchaus hilfreich und bedenkenswert:

Die Metamorphose der österreichischen Neutralität

In Österreich hat der EU-Beitritt 1995 und die folgende Weiterentwicklung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) zu einer signifikanten Einengung des früher umfassenden Neutralitätskonzepts geführt. Die österreichische Bundesverfassung wurde dem geltenden Vertragsrecht der EU in mehreren Novellen angepasst. Die letzte Anpassung erfolgte 2010 nach Inkrafttreten des EU-Vertrags von Lissabon. Mit der jüngsten Verfassungsänderung (Lissabon-Begleitnovelle) wurde das Neutralitätsgesetz ohne jedwede Einschränkung für den gesamten Be-

reich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP), einschließlich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), außer Kraft gesetzt. Hier gilt die Neutralität nicht mehr. In Bezug auf den Ukrainekrieg heißt dieser juristische Befund, dass für Österreich auf Verfassungsebene keine rechtlichen Schranken bestehen, sämtlichen GASP-Beschlüssen in Bezug auf die Ukraine zuzustimmen und diese innerstaatlich umzusetzen.

Von politischer Seite wurde es bedauerlicherweise verabsäumt, der österreichischen Bevölkerung reinen Wein einzuschenken und ihr klarzumachen, dass mit dem EU-Beitritt nur mehr ein kümmerlicher Rest der einst umfassenden Neutralität österreichischer Prägung übriggeblieben ist. Die österreichischen Bürgerinnen und Bürger vertreten daher in ihrer Mehrheit auch nach dem Schock des russischen Überfalls auf die Ukraine mehrheitlich die Meinung, dass sich seit 1955 am österreichischen Neutralitätsstatus nichts Wesentliches geändert hat. Die politischen Parteien haben in den letzten Jahrzehnten aus wahltaktischen Gründen wenig getan, um die Illusion zu zerstreuen, dass die österreichische Neutralität unangetastet so weiter gilt, wie sie 1955 angenommen wurde.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es nicht, dass der politische Diskurs über den sicherheitspolitischen Standpunkt unseres Landes nach 2022 vornehmlich unter dem Gesichtspunkt geführt wird, ob die Haltung der Bundesregierung zu der einen oder anderen aktuellen Frage im Einklang mit dem klassischen Neutralitätsrecht steht. In frischer Erinnerung sind etwa noch die Auseinandersetzungen über Österreichs Stimmverhalten zu den EU-Beschlüssen über Wirtschaftssanktionen gegen Russland, über das EU-Budget für die militärische Unterstützung der Ukraine oder die jüngsten Diskussionen über eine österreichische Beteiligung an Entminungsaktionen in der Ukraine. Zuletzt hat sich die innenpolitische Kontroverse erneut an der Frage entzündet, ob Österreichs zugesagte Teilnahme am Projekt eines Europäischen Luftabwehrsystems (European Sky Shield Initiative) mit der Neutralität kompatibel ist.

Die zentralen Fragen von heute

Die Fixierung der öffentlichen Debatte auf die Neutralitätsverträglichkeit dieser oder jener Position der Bundesregierung im Zusammenhang mit dem Krieg in der Ukraine führt jedoch letztlich in die Irre, weil sie den Blick auf die eigentlichen Herausforderungen, vor

denen Österreich heute steht, verstellt. Die vorrangigen Fragen, die es gegenwärtig zu beantworten gilt, sind nicht neutralitätsrechtlicher, sondern politischer Natur. Diese lauten schlicht und ergreifend: Wie kann die Sicherheit Österreichs und seiner Bewohner in der neuen Bedrohungslage bestmöglich geschützt werden und – damit untrennbar verbunden – wie soll sich Österreich in der radikal veränderten Sicherheitslandschaft im Rahmen der EU und der euro-atlantischen Sicherheitsstrukturen positionieren? Das künftige Schicksal der österreichischen Neutralität oder dessen, was von ihr übrig geblieben ist, hängt im Wesentlichen von der richtigen Antwort auf die beiden Fragen ab und ist ihr untergeordnet.

Zur Schutzfunktion der österreichischen Neutralität

Der 1955 erklärte Neutralitätsstatus Österreichs stellt keinen Selbstzweck dar, sondern hat wie im Neutralitätsgesetz wörtlich ausgeführt, „der Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen“ und „der Unverletzlichkeit seines Gebietes“ zu dienen. In einem bemerkenswerten Beitrag hat der bekannte Rechtsgelehrte und Politiker Franz Gschnitzer bereits 1955 unter dem Titel „Neutralität mit Sprachschwierigkeiten“ (Die Presse, 14.8.1955) auf die Zweckgebundenheit der Neutralität aufmerksam gemacht und seine Zweifel angemeldet, ob diese wirklich das einzige Mittel zur Behauptung der Unabhängigkeit und territorialen Unversehrtheit sei. Er führte aus, „dass auch das Gebiet eines neutralen Staates verletzt werden kann, verletzt worden ist und auch ein nicht neutraler Staat vermag, unabhängig zu sein und sich gegen Gebietsverletzungen zu schützen“.

Dass sich Österreich zu einer bewaffneten Neutralität verpflichtet hat, steht im Widerspruch zur allseits bekannten Realität, dass unser Land mit den zur Verfügung stehenden militärischen Mitteln allein außerstande ist, einem Großangriff in einem modernen Krieg zu widerstehen. Alle Militärexperten sind sich einig, dass eine wirksame Abwehr eines bewaffneten Angriffs auf Österreich von außen nur im Verbund mit internationalen Partnern möglich ist. In diesem Zusammenhang wird häufig die Verletzung der Neutralität Belgiens im ersten Weltkrieg als Beispiel dafür angeführt, dass die Neutralität dem Land keinen Schutz vor der militärischen Eroberung durch deutsche Truppen geboten hat.

Die territoriale Unversehrtheit Österreichs war während des ungarischen Volksaufstands 1956 bereits ein Jahr

nach Abschluss des Staatvertrags und der Annahme des Neutralitätsgesetzes ebenfalls ernsthaft gefährdet. Damals musste befürchtet werden, dass sowjetische Truppen zur Verfolgung ungarischer Flüchtlinge österreichisches Gebiet verletzen könnten. Wie aus den Akten des österreichischen Außenministeriums hervorgeht, ließ der amerikanische Außenminister John Foster Dulles Moskau wissen, dass ein Überschreiten der österreichischen Grenze den Dritten Weltkrieg auslösen würde. Es besteht kein Zweifel, dass die direkt an die Sowjetunion gerichtete Warnung der Supermacht USA und nicht die österreichische Neutralität die Rote Armee davor abschreckte, die österreichische Gebietshoheit zu verletzen. So viel zur Schutzfunktion der Neutralität zu Zeiten des Kalten Krieges.

Die Wandlung des Souveränitätsbegriffs

Ein weiterer Aspekt der aktuellen Neutralitätsdiskussion in Österreich betrifft die Metamorphose der Begriffe „Souveränität“ und „Unabhängigkeit“ nach dem Beitritt Österreichs zur EU im Jahre 1995. Der Beitritt ging mit der Übertragung wichtiger vormals nationaler Zuständigkeiten auf die EU einher. In den Bereichen, in denen die EU supranational konstruiert ist (Wirtschafts- und Währungsunion), sind zentrale Befugnisse, die vor dem EU-Beitritt Österreichs zu den Hoheitsbereichen zählten, die gemeinhin mit den Begriffsinhalten der staatlichen Souveränität und Unabhängigkeit verbunden werden, in den supranationalen Kompetenzbereich der EU gewandert. Diese Hoheitsbefugnisse werden von den EU-Mitgliedstaaten nunmehr gemeinsam ausgeübt. Daneben hat sich Österreich mit dem Beitritt verpflichtet, die Verpflichtungen aus der Gemeinsamen Außenpolitik der EU (GASP) einschließlich der Gemeinsam Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) vollinhaltlich zu erfüllen. Bekanntlich ist im EU-Vertrag die zukünftige Perspektive einer gemeinsamen Verteidigung der EU Mitgliedstaaten vorgezeichnet. Es versteht sich, dass die alten Denkmuster von Unabhängigkeit und Souveränität im nationalen Rahmen nicht mehr mit den neuen Kategorien der supranationalen und inter-gouvernementalen Zusammenarbeit im Rahmen der EU zusammen passen. Davon ist selbstredend auch das Konzept der österreichischen Neutralität betroffen.

Die Unteilbarkeit des Sicherheitsbegriffs

Das klassische Neutralitätsrecht geht davon aus, dass der neutrale Staat allein imstande ist, seine Gebietshoheit und damit die Fähigkeit zur Neutralität mithilfe

seiner eigenen militärischen Mittel zu schützen und zu verteidigen. Das österreichische Neutralitätsgesetz spricht daher davon, dass Österreich seine immerwährende Neutralität mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen wird. Anspruch und Wirklichkeit dieses Bekenntnisses zur bewaffneten Neutralität klaffen jedoch weit auseinander.

Österreichs sicherheitspolitische Stellung ist heute eng mit den Strukturen der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU (GSVP) vernetzt und profitiert von den vielfältigen Möglichkeiten seiner Teilnahme am Programm der NATO-Partnerschaft für den Frieden (Partnership for Peace, Pfp). Es zählt zu den Binsenweisheiten, dass sich die die konventionellen und modernen Sicherheitsbedrohungen, denen Österreich genau so wie seine Partner ausgesetzt sind, nicht mehr im Alleingang bekämpfen lassen, sondern nur in enger Abstimmung und Koordination auf der internationalen Ebene. Mit anderen Worten: Das Konzept einer eigenständigen Verteidigungsfähigkeit des Neutralen ist im sicherheitspolitischen Umfeld des 21. Jahrhunderts überholt. Dies sollte auch jenen zu denken geben, die meinen, Österreich dürfe sich aufgrund seines Neutralitätsstatus nicht am Projekt eines europäischen Luftabwehrsystems (European Sky Shield Initiative) beteiligen. Europas Sicherheit und Österreichs Sicherheit sind miteinander untrennbar verbunden.

Neutralität und Beistandspflicht

Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1.12.2009 gilt für die EU-Mitgliedstaaten eine wechselseitige Beistandsverpflichtung. In Artikel 42 Absatz 7 dieses Vertrages heißt es, dass im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung schulden, im Einklang mit der Charta der Vereinten Nationen. In derselben Vertragsbestimmung wurde im Hinblick auf die neutralen Mitgliedstaaten ein als „irische Klausel“ genannter Absatz eingefügt, der klarstellt, dass dies den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt lässt. Österreich könnte daher in rechtlicher Hinsicht seinen Beistand für einen Mitgliedstaat, der Opfer einer militärischen Aggression geworden ist, verweigern, wenn es der Ansicht ist, dass dieser im Widerspruch zu seinen neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen steht.

Unter den nach 2022 grundlegend veränderten sicherheitspolitischen Verhältnissen in Europa hat die irische Ausnahmeklausel ihre geographische und politische Bedeutung verloren. Nach dem NATO-Beitritt Finnlands und Schwedens sind es gegenwärtig nur mehr Österreich, Irland und Malta, die als neutrale bzw. paktungebundene EU-Mitgliedstaaten betrachtet werden können. Wenngleich es rein juristisch zulässig wäre, dass Österreich im Falle eines militärischen Angriffs auf einen östlichen EU-Nachbarstaat die irische Klausel bemüht, um sich von der vertraglich verankerten Beistandspflicht zu drücken, wäre doch ein solches Verhalten höchst unsolidarisch. Es darf doch nicht sein, dass sich Österreichs Sicherheitspolitik, wie es der frühere Staatssekretär im Außenministerium und langjährige Direktor der Wiener Diplomatischen Akademie Hans Winkler in einer rezenten Aussendung in den sozialen Medien ironisch anmerkte, folgendermaßen definiert: Wenn Österreich militärisch angegriffen wird, beansprucht es die Beistandspflicht der anderen EU-Mitgliedstaaten. Wenn jedoch diese Opfer einer bewaffneten Aggression werden, beruft sich Österreich auf die irische Klausel.

Schlussfolgerung

Der frühere SPÖ-Finanzminister und Vizekanzler Hannes Androsch hat sich in einem Gastkommentar in der auflagenstärksten Tageszeitung Österreichs (Kronenzeitung 6.7.2023) unter dem Titel „Neutralität ohne Schutz“ sehr kritisch mit der aktuellen Sicherheitspolitik und der unzureichenden Verteidigungskapazität Österreichs auseinandergesetzt. Sein Fazit: Österreich braucht Wehrhaftigkeit in einem europäischen Rahmen. Dieser Konklusion wird wohl niemand widersprechen können. Dass der Neutralitätsstatus aus der Welt von gestern Österreich in der aktuellen Bedrohungslage keinen tauglichen Schutzschirm mehr bietet, liegt auf der Hand. Nunmehr gilt es, die österreichische Bevölkerung von den neuen Realitäten zu überzeugen. Alles andere wäre fahrlässig.