



AUSTRIAN INSTITUTE FOR
EUROPEAN AND SECURITY POLICY

Österreichs Neutralität

Rolle und Optionen in einer
sich verändernden Weltordnung

AIES Studie
von Christoph Schwarz, MSc
und Adam Urosevic, MA

EXECUTIVE SUMMARY

September 2023

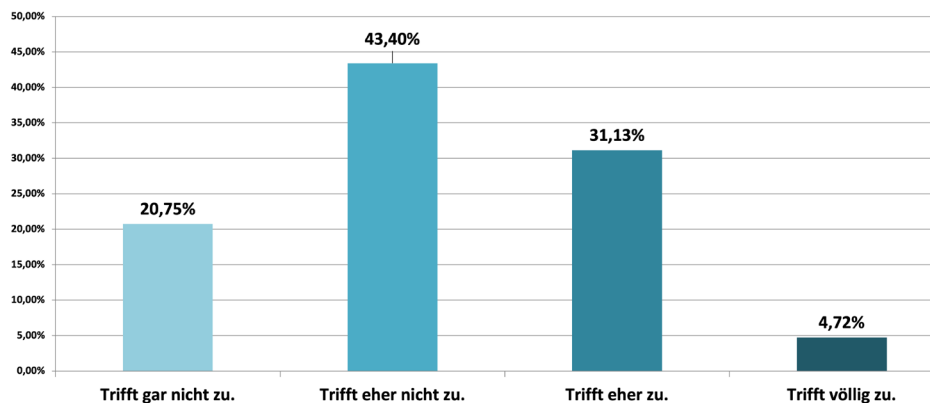
Die AIES-Studie *Österreichs Neutralität – Rolle und Optionen in einer sich verändernden Weltordnung* hat zum Ziel, einen Beitrag zum Diskurs über die österreichische Neutralität zu leisten sowie Optionen österreichischer Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik aufzuzeigen und kritisch zu beleuchten. Basierend auf einer Umfrage mit über 100 Expert:innen, insbesondere aus den Bereichen Forschung, Diplomatie und Militär, wurden dabei rund 50 Fragen und Thesen analysiert, die den Umgang Österreichs mit der Neutralität sowie damit verknüpfter Komplexe betreffen. Die Ergebnisse einer ebenfalls durch das AIES durchgeführten sozialen Netzwerkanalyse von über 65.000 Tweets zur österreichischen Neutralität im Zeitraum Anfang 2021 bis Anfang 2023 werden ebenso in dieser Studie abgehandelt.

EXPERT:INNEN-UMFRAGE

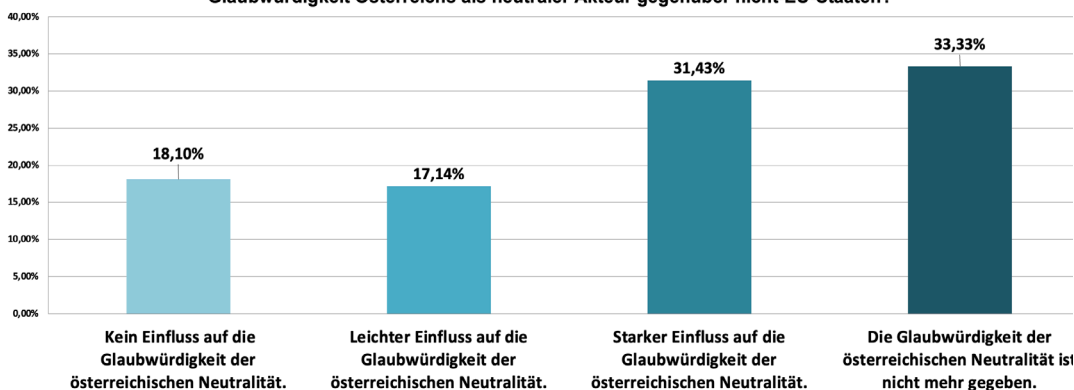
ANSPRUCH UND WIRKLICHKEIT – ÖSTERREICH ALS VERMITTLER

Der Ausgangspunkt der Befragung war die Bewertung der heutigen Vermittlerrolle Österreichs. Die Umfragedaten ergeben, dass eine gewisse Diskrepanz zwischen Anspruch und Wirklichkeit zu bestehen scheint, was die tatsächliche **Vermittlerrolle Österreichs im internationalen Staatensystem** anbelangt. So vertreten etwa zwei Drittel der Umfrageteilnehmer:innen die Meinung, dass dieser Statuts aus heutiger Sicht eher nicht oder gar nicht zutreffe.

Durch die Bereitstellung von „guten Diensten“ hat Österreich seit 1955 immer wieder die Rolle eines Vermittlers und Brückenbauers in der internationalen Gemeinschaft eingenommen. Wie sehr trifft dieser Status auch heute noch zu?



Seit 1995 ist Österreich Mitglied der Europäischen Union und nimmt vollumfänglich an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) und der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der EU teil. Wie beurteilen Sie diesen Umstand hinsichtlich der Glaubwürdigkeit Österreichs als neutraler Akteur gegenüber nicht-EU-Staaten?



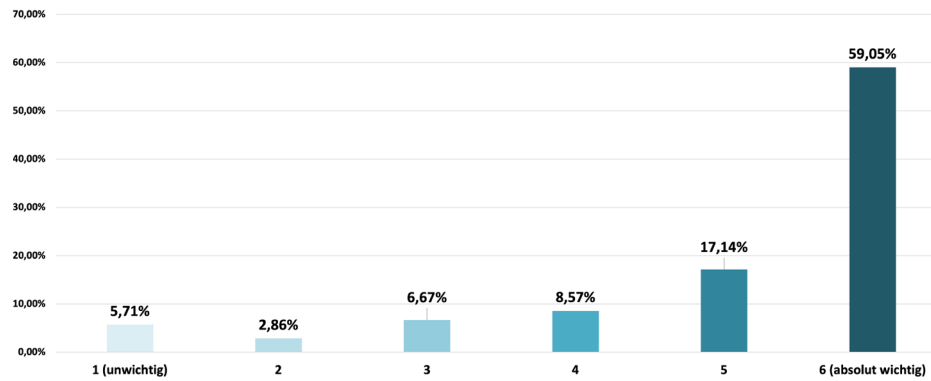
EU-MITGLIEDSCHAFT UND GLAUBWÜRDIGKEIT DER NEUTRALITÄT

Jeweils ein Drittel der Expert:innen ist der Auffassung, dass Österreichs EU-Mitgliedschaft und Teilnahme an GASP/GSVP **einen starken Einfluss auf die Glaubwürdigkeit der Neutralität** gegenüber Nicht-EU-Staaten haben beziehungsweise die Glaubwürdigkeit vor diesem Hintergrund **nicht mehr gegeben ist.**

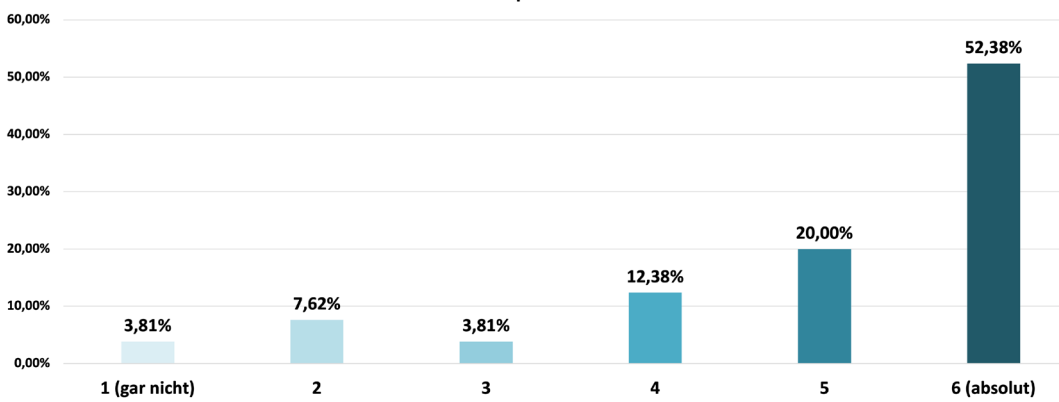
ÖSTERREICH UND DIE NATO

Eine ausgeprägte Mehrheit der Befragten spricht sich dafür aus, dass eine weitere Verschiebung des zentralen Handlungs- und Gestaltungsrahmens in der europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik hin zur NATO weitreichende Implikationen auch für Österreich hat, die eine **Weiterentwicklung der Kooperation und Stärkung der Interoperabilität** mit dem Verteidigungsbündnis nahelegen.

Österreich muss seine militärische Interoperabilität mit der NATO so weit stärken, dass man im Falle eines europaweiten Krieges in der Lage wäre, im Verbund zu kämpfen.



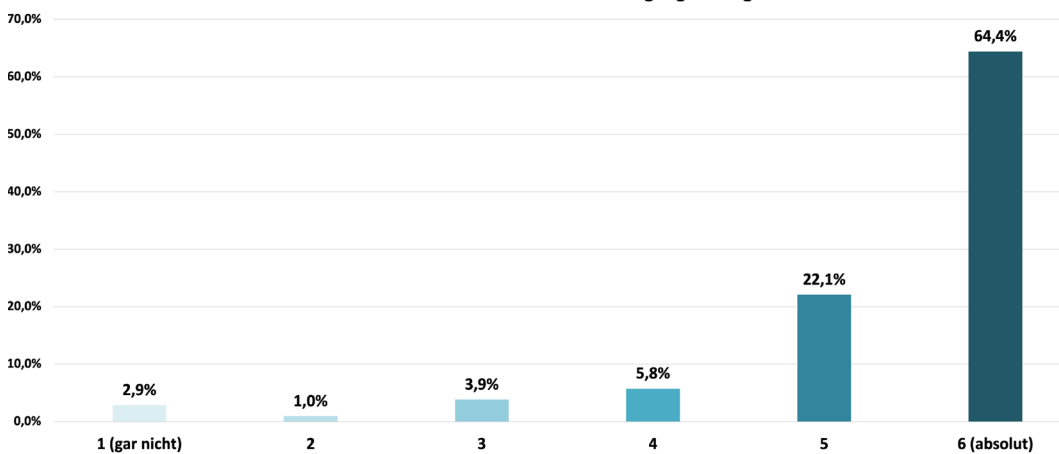
Mittel- bis langfristig wird eine fortschreitende Integration im Bereich der EU Sicherheits- und Verteidigungspolitik zu einem unauflösbaren Spannungsverhältnis zwischen österreichischer Neutralität und europäischer Solidarität führen.



SPANNUNGSVERHÄLTNIS: NEUTRALITÄT & SOLIDARITÄT

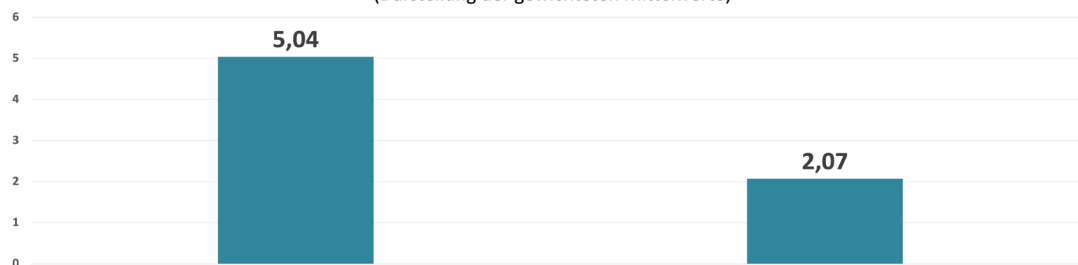
Eine zentrale Erkenntnis betrifft die Notwendigkeit einer tiefgreifenden Auseinandersetzung mit dem **Spannungsverhältnis zwischen österreichischer Neutralität und europäischer Solidarität**, welches ein Großteil der Expert:innen als langfristig unauflösbar beurteilt.

Es muss innerstaatlich sowie auf europäischer Ebene Klarheit darüber geschaffen werden, welche Art des Beistandes Österreich im Kontext eines EU-Verteidigungsfalles gewillt ist zu leisten.



Dies betrifft vor allem die bestehende **Ambiguität im österreichischen Verhältnis mit der militärischen Beistandspflicht** im Rahmen der Europäischen Union. In diesem Zusammenhang spricht sich eine sehr **deutliche Mehrheit für militärische Unterstützung** seitens Österreich im Beistandsfall und gegen die Berufung auf die sogenannte *irische Klausel* aus. ➔

Auf einer Skala von 1 (gar nicht) bis 6 (absolut), wie sehr stimmen Sie den folgenden Aussagen zu? (Darstellung der gewichteten Mittelwerte)

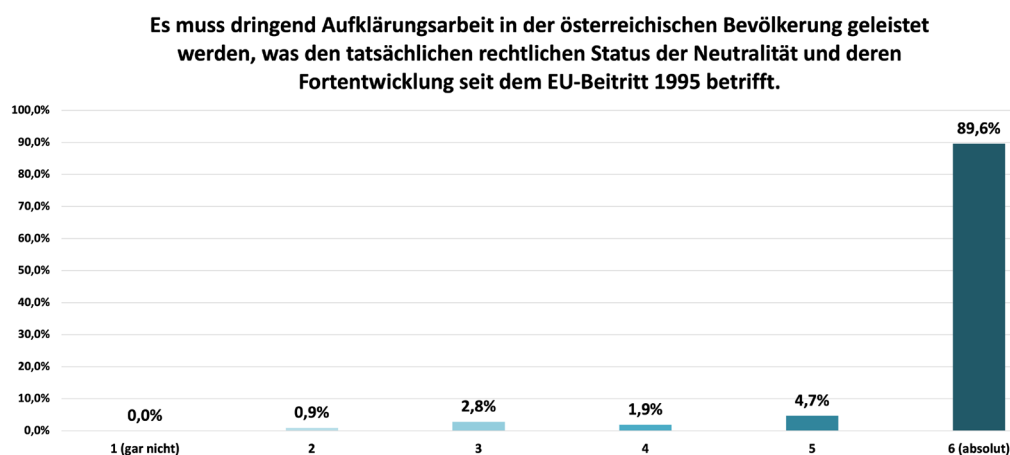


Im Falle eines Angriffes auf ein EU-Mitglied wäre es im Interesse Österreichs, seinen Beistandsverpflichtungen nach Artikel 42(7) EUV auch militärisch nachzukommen.

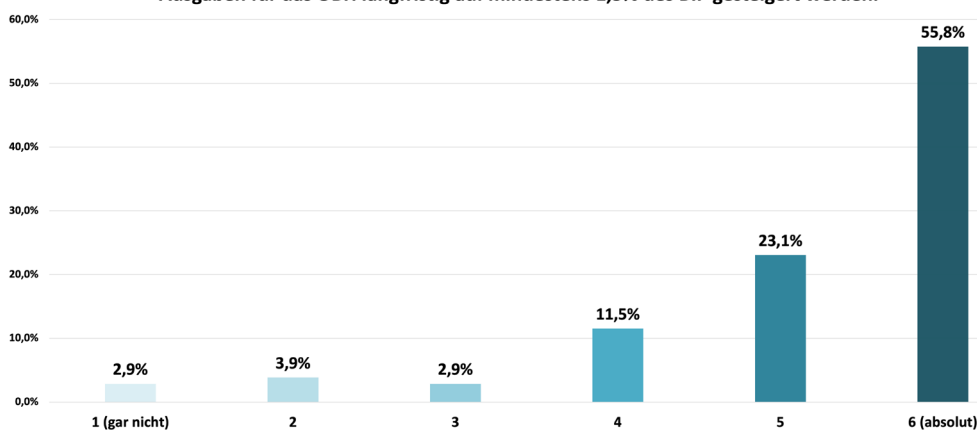
Im Falle eines Angriffes auf ein EU-Mitglied sollte Österreich seinen Beistandsverpflichtungen nach Artikel 42(7) EUV unter Berufung auf die „irische Klausel“ nicht militärisch nachkommen.

AUFKLÄRUNGSBEDARF IN DER BEVÖLKERUNG

Zwingenden Handlungsbedarf identifizieren die Teilnehmer:innen insbesondere im Bereich der **Aufklärung der österreichischen Bevölkerung**, was den tatsächlichen rechtlichen Status der Neutralität und deren Fortentwicklung seit dem EU-Beitritt 1995 betrifft.



Um die Aufgaben militärische Landesverteidigung, Assistenzeinsätze im Inland und internationales Krisenmanagement angemessen wahrnehmen zu können, sollten die Ausgaben für das ÖBH langfristig auf mindestens 1,5% des BIP gesteigert werden.



AUFFORDERUNG ZUR WEHRHAFTIGKEIT ÖSTERREICHS

Eindrücklich ist auch die Einigkeit der Expert:innen zum Thema der Wehrhaftigkeit Österreichs, die vor dem Hintergrund geänderter außenpolitischer Rahmenbedingungen durch eine **Steigerung der Verteidigungsfähigkeiten und -ausgaben** umgesetzt werden soll. Eine entsprechende Steigerung der Ausgaben erfordere laut mehrheitlicher Meinung jedoch auch mehr **Klarheit in der strategischen Ausrichtung** der österreichischen Streitkräfte.

Die in dieser Studie abgehandelten Perspektiven auf die Neutralität basierend auf den vorliegenden Umfrageergebnissen haben vor allem gezeigt, dass **Stillstand in der Neutralitätsdebatte** den innen- wie außenpolitischen Interessen Österreichs zuwiderläuft und eine **Weiterentwicklung österreichischer Neutralitätspolitik** in gewissen Bereichen dringend geboten ist.

Die **soziale Netzwerkanalyse** bietet eine **Vogelperspektive** auf komplexe Diskussionen und ermöglicht es, aufschlussreiche Muster und Erkenntnisse in großen Datenmengen zu identifizieren. Als einer der ersten Think Tanks im Bereich der europäischen außen- und sicherheitspolitischen Forschung und Beratung hat das AIES diese Methode in sein Repertoire aufgenommen. Angesichts der wachsenden Komplexität der globalen Herausforderungen zeichnet sich ab, dass dieses Werkzeug in der Welt der sicherheits- und außenpolitischen Analyse und Beratung an Bedeutung gewinnen wird. Es ermöglicht Fachleuten, durch innovative Visualisierungen rasch und intuitiv neues Wissen zu generieren und bestehende Hypothesen zu validieren oder zu falsifizieren, was die **evidenzbasierte politische Beratung** stärkt.

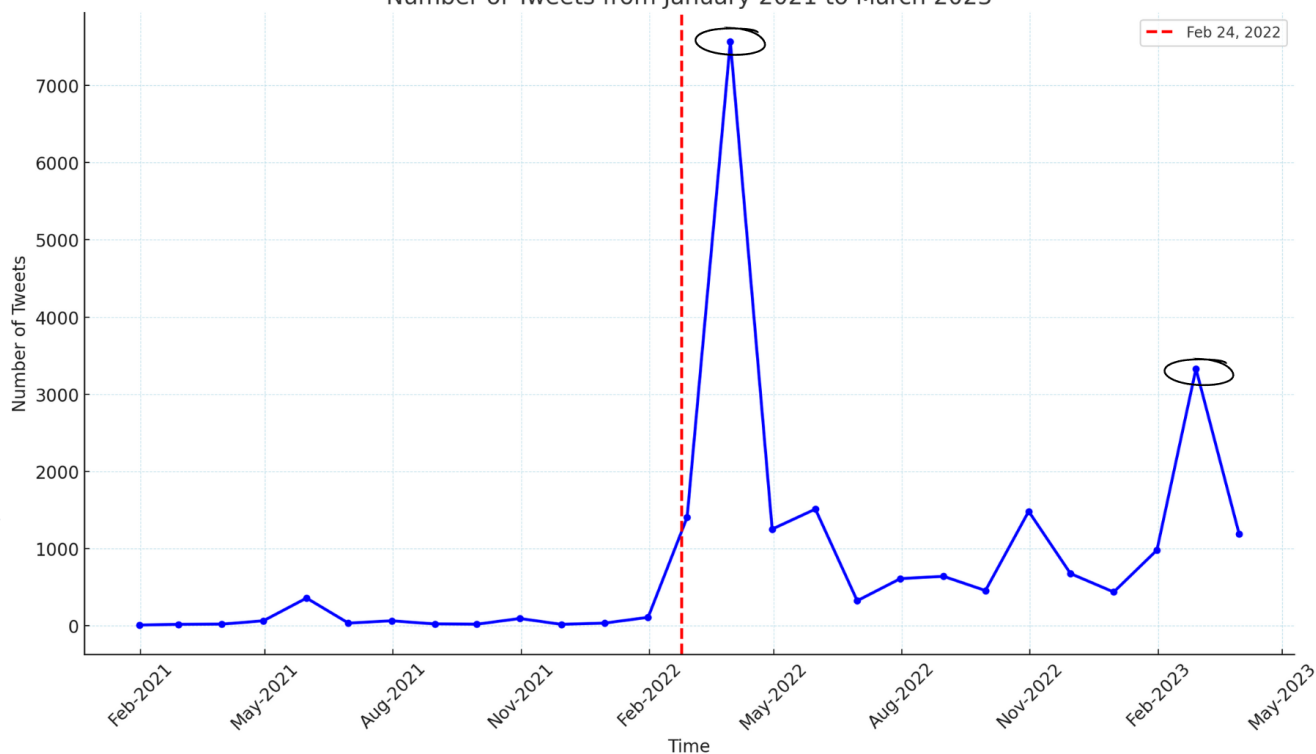
TWITTER-ANALYSE

Die Zeitreihenanalyse zeigt, dass die **russische Invasion der Ukraine im Februar 2022 einen signifikanten Einfluss auf die Debatte** hatte. Insbesondere ist die Anzahl der Tweets und der beteiligten Nutzer seit diesem Zeitpunkt dramatisch gestiegen. Die Diskussion, die bis zum Februar 2022 hauptsächlich von deutschsprachigen Accounts geführt wurde, hat sich seitdem zu einer internationaleren Arena entwickelt. **Die Mehrheit der Beiträge ist nun auf Englisch verfasst**, und die Thematik ist stark im Kontext der russischen Invasion und

der damit verbundenen europäischen politischen Entwicklungen verankert. Diese Verschiebung deutet darauf hin, dass die **Debatte eine eher reaktive Natur** hat und stark von aktuellen Ereignissen getrieben ist, anstatt sich kontinuierlich mit dem Thema der österreichischen Neutralität unabhängig von externen Geschehnissen zu befassen. Zudem zeigt eine maschinelle Sentiment-Analyse der Tweets, dass die durchschnittliche emotionale Ausrichtung der Beiträge seit der Invasion leicht in eine negativere Richtung tendiert hat.

Methoden zur **Erkennung von Meinungsclustern** in der sozialen Netzwerkanalyse eröffnen vielfältige Analysemöglichkeiten in der politischen Forschung. Sie ermöglichen es, komplexe Beziehungsnetzwerke in großen Datenmengen zu entwirren und unterschiedliche Meinungsbilder sichtbar zu machen. Diese Technik ist unerlässlich, um Schlüsselakteure zu identifizieren, die Beziehungen zwischen verschiedenen Gruppen zu analysieren und zu verstehen, welche Themen zu welchem Zeitpunkt im Mittelpunkt stehen. Durch die

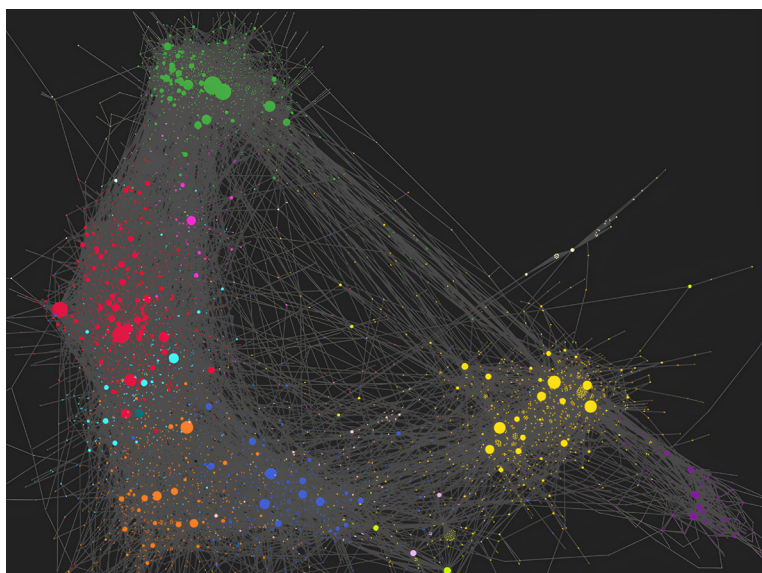
Number of Tweets from January 2021 to March 2023



Anwendung dieser Methode konnten wir mehrere Erkenntnisse gewinnen. Eine besonders bemerkenswerte ist die **unerwartete Verbindung im Retweet-Verhalten zwischen einer österreichischen populistischen Rechten und einer internationalen antikapitalistischen linken Gruppe.**

Während die Debatte über die österreichische Neutralität für die österreichische populistische Rechte ein zentrales Anliegen darstellt, spielt sie für die internationale antikapitalistische Linke eher eine marginale Rolle, die jedoch in eine breitere *anti-imperialistische* und *anti-liberale* Erzählung einfließt. Beide Gruppen sind jedoch **vereint in der Verwendung des Chiffres von Frieden und Neutralität als Deckmantel**

für ihre Ablehnung der liberalen, regelbasierten internationalen Ordnung und zur Unterstützung autokratischer Regime, insbesondere von Russland. ■



EMPFEHLUNGEN

Eine umfassende und faktenbasierte **Debatte über die österreichische Neutralität sowie deren zielführende Ausgestaltung muss öffentlichkeitswirksam geführt werden.** Angesichts der reaktiven Natur der Debatte, wie sie die soziale Netzwerkanalyse zeigt, **sollte diese Auseinandersetzung von einer kontinuierlichen Aufklärungskampagne** begleitet sein. Diese sollten darauf abzielen, die Öffentlichkeit umfassend über die Kernfragen zu informieren um einen fundierten, öffentlichen Diskurs proaktiv zu fördern. Dadurch könnte ein robusterer Konsens zu diesen Themen geschaffen werden, der für die langfristige politische Planung vorteilhaft wäre.

Eine Auseinandersetzung mit der **langfristigen Vereinbarkeit von österreichischer Neutralität und europäischer Solidarität beziehungsweise Integration**, insbesondere in den Bereichen Außen-, Sicherheits- und Verteidigungspolitik, muss umfassend geführt und geklärt werden.

Es liegt im innen- wie außenpolitischen Interesse Österreichs, Klarheit darüber zu schaffen, **welche Art des Beistandes man im Kontext eines EU-Verteidigungsfalles (Art. 42/7) gewillt ist zu leisten**, um gegebenenfalls militärisch wie auch gesellschaftlich darauf vorbereitet zu sein und gegenüber europäischen Partnern Vertrauen zu schaffen.

Sollte Österreich künftig in eine Situation kommen, **in der militärischer Beistand für einen EU-Mitgliedsstaat politisch geboten erscheint, wäre eine mehrheitliche Unterstützung der Bevölkerung Grundvoraussetzung für politische Handlungsfähigkeit.** Die Basis dafür müsste jedoch bereits im Vorfeld durch eine öffentlichkeitswirksame Auseinandersetzung damit gelegt werden.

In Anbetracht der gestiegenen Bedrohungslage und der geänderten Rahmenbedingungen europäischer Sicherheits- und Verteidigungspolitik – unter anderem durch den Beitritt von Finnland und Schweden – ist es im Interesse Österreichs, **seine Zusammenarbeit mit der NATO zu stärken und die Interoperabilität mit NATO-Staaten im Verteidigungsfall zu gewährleisten.**

Es muss dringend **Aufklärungsarbeit in der österreichischen Bevölkerung geleistet werden, was den tatsächlichen rechtlichen Status der Neutralität und deren Fortentwicklung seit dem EU-Beitritt 1995 betrifft.** Unzureichende Bewusstseinsbildung, falsche Annahmen und ein nicht zeitgemäßes Verständnis von Neutralität in der Bevölkerung können die Handlungsfähigkeit der Politik entgegen den außenpolitischen Interessen Österreichs beschränken.

In den letzten Jahren stand die strategische Ausrichtung des ÖBH laut mehrheitlicher Meinung der Expert:innen in einem **Spannungsverhältnis zwischen den parallel verfolgten Zielen Renationalisierung und Europäisierung.** Neben der militärischen Landesverteidigung sollte das ÖBH zukünftig verstärkt auf Beiträge zur EU-GSVP und zu internationalen Missionen ausgerichtet werden, um für Klarheit in der strategischen Ausrichtung zu sorgen und dementsprechende Fähigkeiten zu priorisieren.

Um die Aufgaben militärische Landesverteidigung, Assistenzeinsätze im Inland und internationales Krisenmanagement angemessen wahrnehmen zu können, sowie dem Anspruch der wehrhaften Neutralität gerecht zu werden, sollen die **Ausgaben für das österreichische Bundesheer längerfristig auf mindestens 1,5% des BIP** gesteigert werden.

Will Österreich den eigenen, historisch bedingt hohen Ansprüchen gerecht werden, was seine diplomatische Bedeutung in den internationalen Beziehungen betrifft, ist eine **Erhöhung der personellen wie auch finanziellen Ressourcen** für den auswärtigen Dienst dringend geboten.

Im Kontext **österreichischer Vermittlertätigkeiten im internationalen Staatensystem sollen vor dem Hintergrund einer zunehmenden Polarisierung stärker gesamteuropäische Ansätze gesucht werden**, welche die vorhandene österreichische Expertise auf diesem Gebiet mit dem geopolitischen Gewicht der Europäischen Union bündeln und dementsprechende Synergieeffekte nutzen.

Da eine grundlegende Änderung des Status quo bezogen auf die österreichische Neutralität aus aktueller Sicht nicht abzusehen ist, sollte eine diesbezügliche Debatte **nicht auf die binäre Frage von Beibehaltung oder Abschaffung der Neutralität reduziert**, sondern vielmehr **auf die zielführende Weiterentwicklung derer gerichtet werden.** ■