

AIES-KOMMENTAR

Dr. Franz Cede

Sicherheitspolitische
Standortbestimmung
Österreichs 2022

Dr. Franz Cede, AIES Senior Advisor und ehemaliger Botschafter in der Russischen Föderation und bei der NATO.

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

Sicherheitspolitische Standortbestimmung Österreichs 2022

1.) Einleitende Bemerkungen

Der militärische Angriff Russlands auf die Ukraine, der am 24. Februar begann und tragischer Weise fort dauert, markiert eine Zeitenwende, wie es der deutsche Bundeskanzler ausgedrückt hat. Mit einem Schlag wurde die europäische Sicherheitsarchitektur und die internationale Völkerrechtsordnung, die seit 1945 mühsam aufgebaut und in Geltung gesetzt wurden, zertrümmert. Das kollektive System der Sicherheit der UNO hat schon längst versagt. Russland ist gleichzeitig der Aggressorstaat und verfügt als ständiges Mitglied des UN-Sicherheitsrates über ein Vetorecht. Somit verhinderte es ein effektives Tätigwerden dieses Organs, das gemäß UNO Satzung die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit trägt. Der österreichische Vertreter bei der UNO in New York, Botschafter A. Marschik, hat dazu in einer mutigen Rede vor der UN-Generalversammlung am 24.3. wörtlich erklärt: „Wenn der Sicherheitsrat in einer Situation, die einen eklatanten Bruch des Völkerrechts darstellt, blockiert ist, sollten wir uns die Frage stellen, ob das System des Vetorechts noch fähig und legitim ist, unsere internationalen Beziehungen zu regeln“. Während der Generalsekretär der UN, Antonio Guterres, zu einem Besuch in Kiew weilte, trafen russische Raketen die ukrainische Hauptstadt. Was für eine zynische Botschaft, welche Missachtung der UNO und ihres höchsten Amtsträgers. Alle internationalen Vermittlungsbemühungen um eine Lösung des seit Jahren schwelenden Konflikts in der Ostukraine sind seit dem 24. Februar Geschichte. Das zweite Minsker Abkommen vom 12.2.2015, das der Ostukraine Frieden bringen sollte, ist tot. Bereits seit der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim durch Russland 2014 ist auch das Budapester Memorandum von 1994, mit dem der Ukraine als Gegenleistung für ihren Verzicht auf Nuklearwaffen von den Unterzeichnerstaaten, darunter von Russland, die Achtung der Souveränität in den bestehenden Grenzen zugesagt wurde, Makulatur. Alle, die an die Geltung und Wirksamkeit völkerrechtlicher Regeln glaubten, wurden aus ihren Illusionen gerissen. Auf dem europäischen Kontinent werden wir täglich Zeugen, wie die Grundnormen des Völkerrechts vor unserer Haustür gröblich verletzt und mit Füßen getreten werden. Entsetzlich sind auch die gravierenden Verstöße gegen das humanitäre Recht, über die laufend aus dem Konfliktgebiet berichtet werden. Die friedliche Welt, in der wir im Westen Europas seit zwei Generationen lang leben durften, existiert nicht mehr.

Zu lange Zeit hat die freie Welt, zu der Österreich gehört, die aggressive Politik des Putin-Regimes nicht ausreichend ernst genommen. Stichwortartig seien die Konflikte seit dem

Amtsantritt Putins als Präsident der Russischen Föderation im Jahre 2000 genannt, in denen der Kreml seine strategischen Ziele mit äußerster Härte militärisch verfolgt hat und weiter verfolgt, ohne, dass ihm die westliche Staatengemeinschaft entscheidend entgegen getreten ist: Brutale Niederschlagung der tschetschenischen Aufstandsbewegung zu Beginn der ersten Putin-Administration, Destabilisierung Transnistriens durch die fortgesetzte russische Militärpräsenz, militärische Intervention im Georgienkonflikt 2008 mit dem Ergebnis, dass zwei abtrünnige Gebiete (Abchasien, Südossetien) unter russische Kontrolle gebracht wurden, gewaltsame Annexion der Krim 2014, militärische Destabilisierung des Donbass mithilfe pro-russischer Separatisten, militärisches Eingreifen Russlands im Syrienkonflikt auf Seiten des syrischen Machthabers Assad, militärisches Eingreifen Russlands mittels der Söldnergruppe Wagner in Libyen, Mali und der Zentralafrikanischen Republik. Weitere militärische Präsenz existiert im Sudan, Mosambik, Madagaskar, Syrien und Jemen. Anfang 2022 militärisches Eingreifen Russlands im Rahmen der Organisation des Vertrags über kollektive Sicherheit (OVKS) bei den Unruhen in Kasachstan zugunsten der herrschenden Staatsführung von Präsident Tokajew.

2.) Zentrale Fragen zur österreichischen Sicherheitspolitik nach dem 24.2.2022

Ich kann vor diesem Hintergrund im Folgenden aus Zeitgründen nur einige wichtige Fragen anschnitten, die nach dem völkerrechtswidrigen Angriff Russlands auf die Ukraine einer Antwort bedürfen. Ich werde dies aus der Perspektive eines Diplomaten und Juristen tun, der von 1999 bis 2003 als österreichischer Botschafter in der Russischen Föderation und danach bei der NATO tätig war. Deshalb die Ichform meines Kommentars. Ich spreche in niemandes Auftrag. Allein ich bin für den Inhalt der folgenden Ausführungen verantwortlich. Gehen wir gleich zur Sache.

Frage Nummer 1:

Ist Österreich im Ukrainekrieg neutral?

Dazu kann es für mich nur eine Antwort geben. Wenn ein Krieg vorliegt, bei dem eine Partei eindeutig als Aggressor und die andere als Opfer der Aggression identifiziert wurde, darf sich Österreich meiner Überzeugung nach nicht auf die Seite des Aggressors stellen, sondern muss den angegriffenen Staat unterstützen. Hier kann und darf sich Österreich nicht auf die Neutralität hinausreden, wie dies manche tun. Wie weit allerdings die Unterstützung

Österreichs für die Ukraine rechtlich reichen kann, ist nach den Verpflichtungen aus Österreichs EU-Mitgliedschaft und den für Österreich weiterhin geltenden Regeln des Neutralitätsrechts zu beurteilen. Historische Rückblende: Während des Kalten Krieges hieß es, dass Österreich sich als der freien Welt zugehörig betrachtet und in der ideologischen Auseinandersetzung zwischen Ost und West politisch nicht neutral ist. Keine ideologische Neutralität lautete die Devise seit 1955. Heute geht es in der politischen Debatte um die Neutralität, nicht um eine ideologische Auseinandersetzung zwischen zwei unterschiedlichen weltpolitischen Konzepten wie im Kalten Krieg, sondern schlicht und ergreifend um die Frage, auf wessen Seite Österreich politisch und juristisch steht: auf der Seite des Aggressors oder auf der Seite des Opfers. Unsere Solidarität muss dem Opfer gelten. Dies geschieht auch in vielen Bereichen und das ist erfreulich. Die humanitären Beiträge der Bundesregierung und der privaten Hilfsorganisationen, etwa bei der Ukraine Flüchtlingshilfe, verdienen dabei besondere Erwähnung. Sie können sich sehen lassen.

Frage Nummer 2:

Was sind die rechtlichen Konturen der österreichischen Neutralität heute?

Diese Fragestellung hat eine völkerrechtliche und eine verfassungsrechtliche Dimension. Ich fokussiere mich auf den gegenwärtigen Entwicklungsstand der Europäischen Union und der innerstaatlichen österr. Rechtsordnung.

Lassen Sie mich vor allem auf den Vertrag von Lissabon eingehen, der am 1.12.2009 in Kraft getreten ist. Die österr. Bundesverfassung wurde nach Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon an die neue Rechtslage der EU durch Artikel 23 j B-VG (Lissabon-Begleitnovelle 2010) angepasst. **In Summe derogiert die novellierte Verfassungsbestimmung des Art. 23j B-VG als lex posterior und lex specialis dem Neutralitäts-BVG ohne jedwede Einschränkungen für den gesamten Bereich der GASP und ESVP. Mit anderen Worten: Hier gilt die Neutralität nicht mehr.** Das gilt für das gesamte Instrumentarium in der GASP, d.h. für das gesamte Spektrum von EU-Sanktionsmaßnahmen (z.B. Wirtschaftssanktionen) gegen Drittstaaten ebenso wie für Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedensschaffender Maßnahmen („Petersberg-Einsätze“) außerhalb der EU. Dieser rechtliche Befund heißt im Klartext in Bezug auf den Ukraine-Krieg: Es gibt für Österreich keine rechtlichen Schranken, im Rahmen der GASP allen Beschlüssen der EU in Bezug auf die Ukraine zuzustimmen und diese innerstaatlich umzusetzen.

Wurde die österreichische Neutralität schon mit dem österr. EU-Beitritt auf ihren harten Kern reduziert (Avocado-Doktrin), so wurde die verbliebene Restneutralität durch die folgenden Integrationsschritte der EU (Verträge von Amsterdam und Nizza) noch weiter eingeschränkt. Der Vertrag von Lissabon und dessen verfassungsrechtliche Umsetzung stellt die jüngste Etappe dieser Rechtsentwicklung dar. Die Neutralität ist mit Lissabon weiter geschrumpft. Diese Feststellung betrifft insbesondere die im Vertrag von Lissabon eingeführte Beistandsklausel (Art. 42 (7)). Darin heißt es wörtlich:

„Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt. Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.“

Der zweite Satz der Bestimmung (irische Klausel) ermöglichte den neutralen und pakt-ungebundenen EU-Mitgliedstaaten wie z.B. Österreich, Finnland, Schweden oder Irland die Zustimmung zum Text von Art. 42 (7), weil sie die irische Klausel als Freibrief betrachten, sich im Fall der Fälle unter Berufung auf die Neutralität der Beistandspflicht ganz oder teilweise entziehen zu dürfen.

Ich habe mich immer gefragt, ob eine neutralitätsrechtlich begründete Beistandsverweigerung wirklich in Ordnung geht. Die Diskussion über die Tragweite der irischen Klausel ist nie abgeebbt. Sie hat durch die aktuellen Entwicklungen neuen Zündstoff bekommen. Die Frage liegt auf dem Tisch: Wäre es vertretbar, wenn sich Österreich im Falle der militärischen Bedrohung eines EU-Mitgliedstaates – sagen wir in seiner östlichen Nachbarschaft – unsolidarisch verhielte und den Nachbarn in Bedrängnis nicht unterstützen würde? Eine Berufung auf die österr. Neutralität würde wohl in einem solchen Fall auf wenig Verständnis bei den übrigen EU-Partnern stoßen. Die Tatsache, dass Schweden und Finnland die NATO-Mitgliedschaft anpeilen, liefert weiteren Diskussionsstoff über die genauen Parameter der irischen Klausel. Ihre politische Relevanz vermindert sich jedenfalls hinsichtlich der Ausnahme für die neutralen Staaten mit der Verringerung ihres geografischen Anwendungsbereichs durch einen NATO-Beitritt Schwedens und Finnlands. Die Frage, die

sich an dieser geopolitischen Zeitenwende für Österreich heute stellt, ist nicht, ob uns die irische Klausel ein ausreichendes neutralitätsrechtliches Schlupfloch bietet, um einer Beistandsverpflichtung gemäß Artikel 42 (7) zu entkommen. Das mag man in völkerrechtlichen Seminaren trefflich argumentieren können. Es geht heute in Wirklichkeit darum, ob es im außen- und sicherheitspolitischen Interesse Österreichs liegt, wenn wir uns im Ernstfall auf die irische Klausel berufen würden. Wenn wir dies täten, werden wir den Vorwurf nicht leicht abweisen können, wir seien Trittbrettfahrer der europäischen Sicherheitspolitik.

Professor Öhlinger, ohne Zweifel einer der renommiertesten Verfassungsjuristen unseres Landes, vertritt in einem führenden Kommentar zu Art 42 (7) EU-Vertrag die Auffassung, dass die EU mit der Beistandsverpflichtung zu einem Verteidigungsbündnis wird, was mit dem expliziten Bündnisverbot des Neutralitätsgesetzes und damit mit dem Kern der dauernden Neutralität kollidiert. Die irische Klausel würde allerdings laut Öhlinger die Beistandsverpflichtung abschwächen. Öhlingers Aussage allein, dass die EU mit dem Vertrag von Lissabon im Grunde genommen zum Verteidigungsbündnis geworden ist, wird die Apologeten der österr. Neutralität in der politischen Arena nicht besonders amüsieren. Gänzlich falsch ist sie freilich nicht. Meine Meinung dazu ist die folgende: Solange die Mehrheit der EU-Mitgliedstaaten das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung in der NATO sehen und das Projekt einer europäischen Armee nicht verwirklicht ist, stellt die EU für sich genommen kein „hard core“ Militärbündnis dar. Für alle EU-Staaten, die zugleich Mitglieder der Nordatlantischen Allianz sind, hat die wechselseitige Beistandsverpflichtung von Artikel 5 des NATO-Vertrages jedenfalls einen größeren Wert als Artikel 42 des Lissabonner Vertrags. Dass dem so ist, belegt deutlich die Absicht von Schweden und Finnland, möglichst bald Mitglieder der NATO zu werden. Ich erinnere mich an viele frühere Gespräche mit Diplomaten aus dem Baltikum, die mir gegenüber stets betont haben, dass für Estland, Lettland und Litauen im Jahre 2004 der Beitritt zur NATO ungleich wichtiger war als der EU-Beitritt. Gleiches wird sich wohl für alle anderen osteuropäischen Staaten sagen lassen, die heute zugleich der EU und der NATO angehören.

Frage Nummer 3:

Was bleibt von der österreichischen Neutralität übrig?

In rechtlicher Hinsicht herzlich wenig. Der Inhalt des Neutralitäts-BVG wurde wie gesagt durch den Vorrang des EU-Rechts im Bereich der GASP und durch dessen innerstaatliche Umsetzung in der geltenden österreichischen Verfassungsordnung weitgehend verdrängt.

Von den wesentlichen im Neutralitäts-BVG genannten Verpflichtungen bleibt das Verbot des Beitritts zu einem Militärbündnis aufrecht. Ein NATO-Beitritt wäre in dieser Hinsicht definitiv ein No-Go. Wie andererseits die Weiterentwicklung der EU bei der gemeinsamen Verteidigungspolitik in Richtung des programmatischen Ziels einer gemeinsamen Verteidigung weiter verläuft, ist noch völlig offen. Klarerweise erodiert mit dieser Entwicklung am Ende des Tages das Bündnisverbot des Neutralitäts-BVG.

Ein anderes Kapitel stellt das Verbot des Neutralitäts-BVG dar, militärische Stützpunkte auf österreichischem Gebiet zuzulassen. In diesem Zusammenhang ist ein Blick auf das so genannte Truppenaufenthaltsgesetz in seiner geltenden Fassung lehrreich. Das Gesetz bietet vielfältige Möglichkeiten der Gestattung des Aufenthaltes ausländischer Truppen auf dem Boden unseres schönen Landes. Vom Verbot der Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten, wie es im Neutralitäts-BVG vorgeschrieben wurde, ist somit wenig übriggeblieben. Bezogen auf den Ukraine-Konflikt ermöglicht das Truppenaufenthaltsgesetz die Zulassung des Aufenthaltes ausländischer Truppen in Österreich, wenn immer dies der Durchführung von relevanten Beschlüssen des UNO Sicherheitsrates, der EU im Rahmen der GASP, der OSZE oder in bestimmten Fällen anderer internationaler Organisationen dient.

Frage Nummer 4:

Darf Österreich an die Ukraine Waffen liefern?

Der Neutrale beteiligt sich nicht an einem Krieg anderer Staaten. Grundsätzlich verbietet das klassische Neutralitätsrecht, dass ein neutraler Staat eine der Kriegsparteien militärisch unterstützt. Dies bedeutet, dass Österreich als neutraler Staat an die Kriegsparteien keine Truppen und Waffen liefern oder an sie Kriegskredite gewähren darf. Der Neutrale ist aber nicht verpflichtet, den Handel Privater mit Kriegsmaterial zu verbieten. Allerdings muss er dies auf alle Kriegsparteien gleichmäßig anwenden. Soweit – „in a nutshell“ – die Grundsätze des Neutralitätsrechtes im Kriegsfall.

Bezogen auf den Krieg in der Ukraine hat meiner Meinung nach zu gelten, dass alle von der EU im Rahmen der GASP gefassten Beschlüsse zur Unterstützung der Ukraine von Österreich vollinhaltlich mitbeschlossen und umgesetzt werden dürfen und sollen. Wie oben ausgeführt hat die Bundesverfassung den Weg für eine österr. Mitwirkung an solchen Beschlüssen frei gemacht. Dem Neutralitätsrecht wird in diesen Fällen derogiert. Ein rezentes Beispiel war die österr. Beteiligung an der Beschlussfassung im Rahmen der GASP am 28. Feber, als die EU 450 Millionen Euro für Waffenkäufe zur Unterstützung der ukrainischen

Streitkräfte zu Verfügung gestellt und zu deren Gunsten noch zusätzliche 50 Millionen Euro für andere Unterstützungsmaßnahmen bewilligt hat.

Anders würde es sich verhalten, wenn nicht die EU, sondern die NATO bzw. einer der NATO-Partner Waffen an die Ukraine liefert und hierfür kein Beschluss der EU vorliegt. Diesfalls wäre Österreich meiner Auffassung nach verpflichtet, die völkerrechtlichen Neutralitätsregeln zu beachten.

Eine heikle Neutralitätsfrage stellt sich hinsichtlich der Durchfuhr von Kriegsmaterial durch Österreich bzw. von Überflügen von Flugzeugen zum Waffentransport in Richtung Ukraine. Soweit solche Transporte von einem NATO-Staat an einen anderen gehen, z.B. von Italien nach Polen, wird argumentiert, dass Transporte zwischen NATO-Staaten neutralitätsrechtlich unbedenklich sind.

Handelt es sich um direkte Waffenlieferungen an die Ukraine, die im Rahmen der erwähnten GASP-Beschlüsse aus dem EU-Budget finanziert werden, gelangen für Österreich die Neutralitätsregeln in Bezug auf den Transit dieser Waffen nicht zur Anwendung. Die Begründung liegt auf der Hand: Es wäre ja absurd, wenn Österreich im Rahmen der GASP zustimmt, dass die EU Geldmittel für Waffenkäufe zugunsten der Ukraine in die Hand nimmt, es jedoch die Durchfuhr eben dieser Waffen unter Berufung auf das Neutralitätsrecht untersagt.

Frage Nummer 5:

Kann das neutrale Österreich eine Vermittlungsfunktion im Krieg in der Ukraine ausüben?

Die nützliche Rolle, in der Österreich aufgrund seines Neutralitätsstatus in der Vergangenheit, besonders in der Epoche des Kalten Krieges, als Vermittler bei internationalen Konflikten fungieren konnte, soll hier keineswegs klein geredet werden. Österreich als „Brücke zwischen Ost und West“, als ehrlicher Makler und als Brückenbauer, war im UNO Kontext und anderswo sehr gefragt. Dass die UNO ihren dritten Amtssitz in Wien aufgeschlagen hat, oder dass Kurt Waldheim zum UNO-Generalsekretär bestellt wurde, kann durchaus als damalige Friedensdividende der österr. Neutralität angesehen werden.

Fragen wir uns aber ehrlich: Hat Österreich heute nach wie vor allein wegen seiner Neutralität einen Vorteil als Vermittler? Ich glaube nicht. Im gegenwärtigen Kontext der internationalen Beziehungen befinden wir uns in einem grundsätzlich anderen geopolitischen Umfeld als vor dem Ende des Kalten Krieges in den Achtziger-Jahren des vorigen Jahrhunderts. Nach dem

Zusammenbruch der internationalen Rechts- und Friedensordnung am 24. Februar 2022 ist nichts mehr wie früher.

Blicken wir kurz zurück: Österreich ist nach der Öffnung des Eisernen Vorhangs von einer politischen Randlage an der Grenze zum ehemaligen Ostblock in die politische Mitte Europas gerückt. Österreich ist seit 1995 als Mitgliedstaat der EU voll in die GASP der EU eingebunden und befindet sich außenpolitisch nicht mehr wie vorher allein auf weiter Flur. Das internationale Interesse an einer von der EU abgekoppelten Vermittlerrolle Österreichs als neutrales Land ist merklich zurückgegangen. Vor allem drei Gründe sind dafür ausschlaggebend: a.) Geringere Bedeutung der Neutralität für eine Vermittlerfunktion. Im Nahostfriedensprozess war es beispielsweise nicht ein neutraler Vermittler, sondern der NATO-Staat Norwegen, der mit den „Oslo Accords“ einen Deal zwischen Israel und den Palästinensern zustande gebracht hatte. b.) Österreich legt allein zu wenig politisches Gewicht auf die Waagschale, um isoliert als internationaler Vermittler erfolgreich sein zu können, c.) die Einbindung Österreichs in die GASP lässt wenige Spielräume für diplomatische Soloaktionen Österreichs offen.

Andererseits kann mit Genugtuung festgestellt werden, dass die Expertise österr. Diplomaten international nach wie vor sehr gefragt ist. Die Vermittlungsbemühungen österr. Diplomaten, die in jüngster Zeit im Auftrag der UNO, der EU oder der OSZE unternommen wurden und werden, können nicht hoch genug geschätzt werden. Mir fallen hier spontan Namen wie W. Petritsch, M. Sajdik, S. Lehne und Mayr-Harting ein.

In Bezug auf Russland haben zuletzt zwei österr. Politiker bzw. Politikerinnen versucht, Österreich als Vermittler ins Gespräch zu bringen. So hat die frühere Außenministerin K. Kneissl bei einem ihrer letzten Besuche in Moskau Österreichs Vermittlung im Syrienkonflikt angeboten. Der russische Außenminister Lawrow erteilte ihr dazu vor laufender Kamera eine Abfuhr. Lawrow erklärte, dass er keine Vermittlerrolle Wiens zwischen Russland und dem Westen sehe. Nach dem Hochzeitsbesuch Putins in der Steiermark kam von der ukrainischen Seite heftige Kritik. Kiew ließ wissen, dass man Österreich nicht mehr als neutralen Vermittler betrachte. Auch die jüngste Mission von Bundeskanzler Nehammer in Kiew und Moskau brachte wie erwartet keine greifbaren Ergebnisse.

Frage Nummer 6:

Bietet die Neutralität ausreichenden Schutz?

Historische Beispiele aus dem 20. Jahrhundert belegen, dass die Neutralität für sich genommen keinen ausreichenden Schutz bietet. Die Verletzung der Neutralität Belgiens im 1. und im 2. Weltkrieg wird in diesem Zusammenhang häufig genannt. Auch Österreich war trotz Neutralität während des Kalten Krieges nicht vor der Gefahr gefeit, dass im Falle einer militärischen Konfrontation zwischen Ost und West in Europa das österr. Territorium in das Kriegsgeschehen einbezogen worden wäre. Dies als Vorbemerkung.

In der gegenwärtigen Situation bin ich nicht allein mit der Auffassung, dass Österreich militärisch nicht imstande ist, einem bewaffneten Großangriff auf längere Dauer zu widerstehen. Ich bin beileibe kein Militärexperte. Viele Gespräche mit informierten Fachleuten bestärken mich aber in dieser Ansicht. Man hat es Jahrzehnte lang unterlassen, das Bundesheer mit den nötigen Kapazitäten auszustatten, die es ermöglichen würden, das österr. Staatsgebiet im Falle eines feindlichen Großangriffs auf Dauer erfolgreich zu verteidigen. Deshalb muss auch der Begriff der bewaffneten Neutralität Österreichs im Sinne des Neutralitäts-BVG relativiert werden. Bestärkt wurde ich übrigens in dieser Ansicht durch die spätabendliche Fernsehdiskussion „Im Zentrum“ mit Heinz Fischer, Irmgard Griss und dem Präsidenten der österr. Offiziersgesellschaft Erich Cibulka.

Eine wehrlose Neutralität bietet keinen ausreichenden Schutz und darf keine sicherheitspolitische Option für unser Land sein. Diese Lektion hat man ganz offensichtlich unter dem Eindruck der russischen Invasion der Ukraine gelernt.

Frage Nummer 7:

Besteht für Österreich überhaupt eine Bedrohungslage?

In vielen Diskussionen über die aktuelle sicherheitspolitische Situation höre ich das Argument, dass Österreich als neutraler Staat unmittelbar keinen Bedrohungen eines bewaffneten Angriffs ausgesetzt ist. Dabei weisen die Verfechter dieser Ansicht auf den Umstand hin, dass Österreich umgeben ist von friedlichen Staaten, im Westen von der neutralen Schweiz und Liechtenstein, ansonsten von EU-Mitgliedstaaten, die zugleich NATO-Mitglieder sind. Österreich, so lautet das Argument, befinde sich daher in einer äußerst komfortablen geopolitischen Lage. Wie falsch und kurzsichtig ist doch diese Auffassung im Lichte der weltpolitischen Zeitenwende, an der wir gegenwärtig stehen.

Die Sicherheitsbedrohungen im 21. Jahrhundert bestehen ja nicht nur, wie hinlänglich bekannt sein sollte, aus militärischen Angriffen konventioneller Natur, sondern sie umfassen ein breites Spektrum von Gefährdungen. NATO und EU haben diese Gefahren in ihren strategischen Grundsatzdokumenten eindeutig identifiziert.

Hier einige Beispiele: Verbreitung von Massenvernichtungswaffen, die international organisierte Kriminalität, Terrorismus, hybride Methoden der Kriegsführung (Stichworte Cyberangriffe, Destabilisierung durch Desinformation), Umweltbedrohungen, Wirtschaftskrieg, Bedrohungen durch neue Technologien etc. Wer würde in Kenntnis dieser Bedrohungen behaupten können, dass von Moskau keine Sicherheitsgefährdung für Österreich ausgeht? Wenn Moskau etwa die Gasexporte nach Österreich plötzlich stoppen würde, wie es in Richtung Polen und Bulgarien erfolgt ist und Finnland bevorsteht, wäre dies nicht eine sehr konkrete Bedrohung unserer Energieversorgungssicherheit? Wenn Moskau im großen Maßstab eine systematische Desinformationspolitik betreibt, um das Narrativ des Kremls weltweit, d.h. auch in Österreich zu verbreiten, ist das etwa keine Gefährdung unserer Sicherheit? Hat man weiters nicht den Medien entnehmen können, dass vor kurzer Zeit vermutlich von Russland gesteuerte Hackerangriffe gegen das Kommunikationssystem des österr. Außenministeriums unternommen wurden?

Nehmen wir schließlich an, Österreich würde sich erneut eine NATO-Mitgliedschaft als Sicherheitsoption überlegen. Sie können sich leicht vorstellen, welchen Drohungen Österreich in einem solchen Fall ausgesetzt wäre. Die Drohgebärden und Reaktionen Putins gegenüber Finnland und Schweden respektive einer NATO-Mitgliedschaft hat man bereits wahrgenommen. Österreich gegenüber würde Moskau bei der Prüfung einer österr. NATO-Annäherung gewiss das Hammerargument vorbringen, dass Österreich völkerrechtlich zur Beibehaltung der Neutralität verpflichtet ist. Ich habe diesbezüglich stets den Standpunkt vertreten, dass eine solche Verpflichtung nicht besteht und Österreich das souveräne Recht hat, seinen internationalen Status gegebenenfalls zu verändern.

Kurz und gut: Die Welt ist für Österreich gefährlicher geworden. Die geopolitische Insellage Österreichs schützt uns nicht vor den Sicherheitsbedrohungen neuer Art.

Frage Nummer 8:

Was bedeuten eigentlich Sicherheitsgarantien?

Im Zusammenhang mit den Moskauer Verhandlungen über Neutralität und Staatsvertrag im Jahre 1955 war auch von Sicherheitsgarantien die Rede. Im Moskauer Memorandum vom

15.4.1955 finden sich zwei Absätze zu diesem Thema. Darin begrüßte die österr. Bundesregierung eine Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österr. Staatsgebietes durch die vier Großmächte und erklärte, dass sie sich für die Abgabe einer solchen Garantieerklärung durch die vier Großmächte bei den Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der USA einsetzen werde. Bekanntlich ist es zu einer solchen Garantieerklärung nicht gekommen. Nachzulesen bei Gerald Stourzh in seinem Klassiker über den Staatsvertrag. Die westlichen Alliierten lehnten damals aus verständlichen Gründen eine solche Sicherheitsgarantie der vier Großmächte, d.h. auch der Sowjetunion, für Österreich ab. Eine Parallele zur gegenwärtigen Situation der Ukraine drängt sich auf. Präsident Selenskij hat, wie Sie sicher wissen, für den Fall, dass die Ukraine neutral würde, entsprechende Sicherheitsgarantien für sein Land gefordert.

3.) Fazit und Schlussfolgerungen

Vor dem Hintergrund der beschriebenen Veränderungen der österr. Neutralität seit dem EU-Beitritt 1995 und in Anbetracht der weltpolitischen Erschütterungen seit dem 24. Februar 2022 steht Österreich heute vor der größten sicherheitspolitischen Herausforderung seit dem Zweiten Weltkrieg. Die Ansuchen Schwedens und Finnlands auf NATO-Mitgliedschaft zwingen Österreich zu einem sicherheitspolitischen Kassensturz. Ich habe daher voller Überzeugung einen offenen Brief einiger beherzter Bürger und Bürgerinnen an den Bundespräsidenten mitunterzeichnet, der die Aufforderung zu einem breiten Diskurs über die österr. Sicherheitspolitik enthält.

Ich sehe die Dinge folgendermaßen: Die breite österreichische Bevölkerung ist nicht darüber informiert, wie es um die österr. Neutralität im gegenwärtigen Kontext der internationalen Beziehungen wirklich steht. Dass sie rechtlich eine Ruine und politisch weitgehend sinnentleert geworden ist, scheint im kollektiven Bewusstsein der Österreicher und Österreicherinnen noch nicht angekommen zu sein.

Die Vermutung, dass eine überwiegende Mehrheit der Wähler und Wählerinnen die Neutralität beibehalten will und sich gegen andere sicherheitspolitische Optionen für unser Land ausspricht, verhindert seit Jahren eine aufrichtige Diskussion ohne Scheuklappen über die sicherheitspolitische Lage unseres Landes. In Kenntnis der Meinungsumfragen, die stets eine hohe Präferenz für die Neutralität ausweisen, sprechen sich gegenwärtig alle politischen Parteien – vielleicht mit Ausnahme der Neos – für die Beibehaltung des Neutralitätsstatus aus, weil sie mit einer offenen Neutralitätsdebatte elektoral nicht punkten können. Ich betrachte es

als arges Versäumnis, dass die politische Klasse einer offenen Diskussion über die Frage, ob die Neutralität für Österreich nach wie vor das beste Instrument zur Aufrechterhaltung der äußeren Sicherheit Österreichs darstellt, bisher aus dem Wege gegangen ist und weiter geht. „Noli me tangere“ lautet die Devise.

Das außenpolitische Establishment, d.h. die Experten, die wenigen Think Tanks, die wir haben oder die österreichischen Universitätsinstitute, die sich mit internationalen Fragen beschäftigen, haben ihren Anteil an diesem Versäumnis, weil sie es unterlassen haben, der Bevölkerung in verständlicher Sprache den ruinösen Zustand der österr. Neutralität zu erklären. Die Wortwahl der Verfassungsnovelle (Artikel 23j) kommt für einen juristisch ungebildeten Leser einem geschickten Verschleierungsmanöver gleich, weil sie nicht klar und deutlich ausspricht, wie sehr wir uns politisch und rechtlich bereits dem Punkt der „Null“-Neutralität nähern.

Im europäischen Ausland hat einzig und allein ein Staat ein vehementes Interesse an der Aufrechterhaltung der österr. Neutralität und dieser Staat heißt Russland. Sollte uns dies nicht zu denken geben? Die Mitgliedstaaten der NATO und der EU erklären uns stets, dass sie zwar Verständnis für unseren internationalen Status haben, dass sie aber mit unserer aktiven Mitwirkung in den transatlantischen und europäischen Sicherheitsstrukturen (EU-GASP, ESVP, NATO- Partnership for Peace) rechnen. Ein Interesse an der österr. Neutralität haben sie nicht. Im Gegenteil: Gefragt ist Solidarität und kein Abseitsstehen.

4.) Welche sicherheitspolitischen Orientierungen stehen zur Auswahl?

Option 1

Es bleibt alles beim Alten. Für mich ist dies die schlechteste Variante. Ich will auf sie daher gar nicht näher eingehen.

Option 2

Österreich bleibt neutral, verstärkt aber seine Verteidigungsanstrengungen beträchtlich, um dem Anspruch der bewaffneten Neutralität glaubhaft gerecht zu werden.

In diese Richtung scheint derzeit das Bemühen der Bundesregierung zu gehen, d.h. man will den Mitteleinsatz für das Bundesheer erhöhen. Wie ernstzunehmend diese Anstrengungen sind, bleibt dahingestellt. Die Wehrhaftigkeit des Bundesheeres müsste zudem durch die Wiedereinführung verpflichtender Milizübungen und andere Maßnahmen verbessert werden. Frage: Was ist eigentlich aus der geistigen Landesverteidigung geworden? Umfragen in

Schulen zeigen ein erschütterndes Bild von der geringen Bereitschaft der jungen Menschen, notfalls für Österreichs Unabhängigkeit zu kämpfen. Wie anders stellt sich doch die Lage in der Ukraine dar!

Option 3

Österreich setzt sicherheitspolitisch auf die europäische Karte, d.h. die Priorität liegt auf der Entwicklung einer eigenständigen, von der NATO abgekoppelten Verteidigungskapazität (Stichwort europäische Armee). Dazu ist zu sagen, dass das Projekt einer EU-Armee und einer gemeinsamen EU-Verteidigung eine Vision darstellt, die nach menschlichem Ermessen in nächster Zukunft keine Aussicht auf Verwirklichung hat.

Option 4

Annäherung an die transatlantischen Sicherheitsstrukturen bis hin zum Nachdenken über eine NATO-Mitgliedschaft, sowie damit verbunden, über einen Abschied von der Neutralität.

Der bevorstehende NATO-Beitritt Schwedens und Finnlands beweist, dass für die beiden bisher neutralen Staaten die wechselseitige Beistandsverpflichtung des NATO-Vertrags einen besseren Schutz vor einer äußeren Bedrohung als die EU-Solidaritäts- und Beistandszusicherungen verspricht.