

Österreichische Sicherheitspolitik zwischen Solidarität und Neutralität

von Judith Niederberger

Einleitung

Ein Blick auf die österreichische Sicherheitspolitik lohnt sich aus Schweizer Sicht zunächst aufgrund der unmittelbaren geographischen Nachbarschaft Österreichs und seiner vergleichbaren Grösse, vor allem aber aufgrund seiner Neutralitätspolitik, in der es sich lange Zeit am Beispiel der Schweiz orientierte. Verbindlich festgehalten wurde die dauernde Neutralität Österreichs erstmals im Moskauer Memorandum vom 15. April 1955, mit dem das besetzte Land der Sowjetunion seine Souveränität abzurufen vermochte. In diesem Memorandum erklärte Österreich im Sinne einer Präzisierung, es werde fortan „eine Neutralität üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird“¹. Diese Verpflichtung wurde wiederum implizit dem Staatsvertrag vom 15. Mai 1955 zugrundegelegt und schliesslich im Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 verankert.²

In der Folge bildete Österreich während des Kalten Krieges zusammen mit der Schweiz einen neutralen Riegel an der kontinentalen Nahtstelle zwischen Westeuropa und dem sowjetischen Einflussbereich. Die beiden Nachbarländer sahen sich in dieser Zeit oft mit den gleichen Herausforderungen konfrontiert und besaßen ähnliche sicherheitspolitische Interessen.³ Während die Schweiz die Neutralität jedoch geradezu zelebrierte und die goldenen Jahrzehnte ihrer Politik der Guten Dienste erlebte, tat sich Österreich mit seiner nicht ganz freiwillig gewählten

Rolle als neutraler Kleinstaat schwer. Nach dem Ende der Ost-West-Konfrontation nutzte die Donaurepublik die Gelegenheit zu einer aussen- und sicherheitspolitischen Öffnung. Sie trat 1995 der Europäischen Union (EU) bei und verpflichtete sich damit zur Teilnahme an der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik (GASP). Im gleichen Jahr erlangte Österreich zudem den Beobachterstatus in der Westeuropäischen Union (WEU) und entschied sich zur Teilnahme am Nato-Programm Partnerschaft für den Frieden (PfP). Ab 1998 machte es auch an der vertieften PfP und am PfP-Planungs- und Überprüfungsprozess (PARP) mit. Darüber hinaus intensivierte Österreich in den neunziger Jahren sein Engagement für die Uno und unterstützte in diesem Rahmen nachdrücklich die Bemühungen, friedenserhaltende Operationen effizienter zu planen und in Krisenfällen durch raschere Truppenentsendung reagieren zu können. Daher gehört Österreich dem 1994 geschaffenen *Stand-by Arrangement System* (SAS) an und beteiligt sich an der von Dänemark initiierten *UN-Stand-by Forces High Readiness Brigade* (SHIRBRIG), die innerhalb von 30 Tagen in das Einsatzgebiet verlegt werden kann.⁴

Im Vergleich zum östlichen Nachbarland verlief die aussen- und sicherheitspolitische Neuausrichtung der Schweiz nach dem Kalten Krieg wesentlich langsamer und blieb von Rückschlägen wie dem Blauhelm-Nein von 1994 nicht verschont. Österreich ist deshalb für die Schweiz im Verlauf der neunziger Jahre vom neutralitätspolitischen Juniorpartner gleichsam zum „integratorischen Studienobjekt mit Pilotcharakter“⁵ geworden. Vor diesem Hintergrund nimmt der vorliegende Artikel eine Bestandesaufnahme der österreichischen Sicherheitspolitik der letzten Jahre vor, die Denkanstösse für die weitere Ausgestaltung der schweizerischen Doktrin „Sicherheit durch Kooperation“ liefern soll.

Aus Schweizer Sicht interessieren dabei vor allem drei Fragen: Welche Politik verfolgt Österreich gegenüber der GASP der EU beziehungsweise den Plänen für eine Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP), und welche Probleme stellen sich Österreich hier aus neutralitätspolitischer beziehungsweise neutralitätsrechtlicher Sicht? Welche Aktivitäten entwickelt Österreich im Bereich friedensunterstützender Massnahmen (PSO), wie begründet es sein friedenspolitisches Engagement, und mit welchen Herausforderungen sieht es sich konfrontiert? Wieviel Kooperation ist aus österreichischer Sicht ohne Integration in ein sicherheitspolitisches Bündnis – sprich in die Nato – möglich?

* Die Autorin dankt Andreas Wenger, Daniel Möckli und Sibylla Bossard für die Durchsicht des Manuskripts.

¹ Moskauer Memorandum vom 15. April 1955, zitiert nach: Kurz, Hans Rudolf. Die Sicherheitspolitik der Schweiz und ihr Verhältnis zu Österreich. In: Thalberg, Hans (Hrsg.). *Österreich – Schweiz: Nachbarn, Konkurrenten, Partner*. Wien 1988: S. 297-317, 298.

² Darin heisst es wörtlich: „Artikel I: (1) Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach aussen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen. (2) Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen. Artikel II: Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.“ Siehe: Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs. In: *BGBI* 211 (1955).

³ Keller, Roland/Wigger, Bernhard. Österreich, Schweiz und Europa. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 5 (1999): S. 595-602, 597.

⁴ Für eine detaillierte Darstellung des Engagements Österreichs in den diversen sicherheitspolitischen Institutionen siehe: Österreichisches Institut für europäische Sicherheitspolitik (Hrsg.). *Europa 2000 – das europäische Sicherheitssystem EU, WEU, NATO und Österreich*. Enzersdorf, 1998: S. 29-33.

⁵ Keller/Wigger, Österreich, Schweiz und Europa, S. 595.

Diesen Themenkomplexen entsprechend gliedert sich der vorliegende Beitrag in drei Teile. In einem ersten Teil wird die Entwicklung der österreichischen Politik gegenüber der GASP/ESVP der EU nachgezeichnet. Im Mittelpunkt stehen insbesondere die österreichische Interpretation der neutralitätsrechtlich relevanten Teile der EU-Verträge von Maastricht und Amsterdam und die damit verbundenen Anpassungen der österreichischen Bundesverfassung. Der verfassungsrechtliche Status Österreichs wird in einem weiteren Schritt dem politischen und völkerrechtlichen Handlungsspielraum der österreichischen Regierung hinsichtlich der Neutralität gegenübergestellt.

Im zweiten Teil werden die österreichischen Aktivitäten im PSO-Bereich unter die Lupe genommen. Nach einer kurzen Darstellung der Zielsetzungen und Charakteristika des friedenspolitischen Engagements Österreichs geht es hier vor allem um die österreichischen Massnahmen in bezug auf die veränderten Rahmenbedingungen internationaler Friedenseinsätze. Diese werden im Kontext des Bundesheers und auf der gesetzlichen Ebene besprochen, bevor in einem letzten Abschnitt einige der noch nicht gelösten Probleme aufgelistet werden, mit denen sich Österreich in Zusammenhang mit seinen PSO-Einsätzen konfrontiert sieht.

Der abschliessende Teil dieses Beitrags befasst sich mit der Haltung Österreichs gegenüber einem Nato-Beitritt. Im Vordergrund stehen hier die Motive der gegenwärtigen Regierungsparteien Österreichische Volkspartei (ÖVP) und Freiheitliche Partei Österreichs (FPÖ) für eine Annäherung Österreichs an die nordatlantische Allianz. Vor dem Hintergrund des Scheiterns des österreichischen Optionenberichts im Jahre 1998 werden aber auch die Argumente der Nato-Gegner beleuchtet.

1 Österreich und die GASP/ESVP der EU

Als sich die damaligen Koalitionspartner Sozialdemokratische Partei Österreichs (SPÖ) und ÖVP im Jahre 1989 darauf einigten, in Brüssel Beitrittsgesuche zu den drei Europäischen Gemeinschaften (EG) einzureichen, gingen beide Parteien davon aus, dass Österreich seinen Status der dauernden Neutralität wahren können, und deponierten mit den Gesuchen auch einen dahingehenden Vorbehalt.⁶ Der

⁶ In ihrer Koalitionsvereinbarung zur weiteren Vorgangsweise in der Integrationspolitik hatten die Regierungsparteien 1989 festgehalten, dass für „Österreich (...) die Wahrung seiner immerwährenden Neutralität auch im Falle einer EG-Mitgliedschaft unabdingbar (sei) und (...) daher in den Verhandlungen mit den Europäischen Gemeinschaften völkerrechtlich entsprechend abgesichert werden (müsse). Siehe: Vereinbarung zur weiteren Vorgehensweise in der Integrationspolitik, zitiert nach: Schneider, Heinrich. Der sicherheitspolitische „Optionenbericht“ der Bundesregierung: Ein Dokument, das es nicht gibt – ein Lehrstück politischen Scheiterns. In: *Jahrbuch für internationale Sicherheitspolitik* (1999): S. 419-466, 420-421.

Standpunkt der österreichischen Regierung war unter den gegebenen Umständen durchaus vertretbar, seine Umsetzung allerdings vom guten Willen der EG-Kommission, des Europäischen Parlaments und insbesondere der EG-Mitgliedstaaten abhängig. Die vorbereitende EG-Kommission war hinsichtlich der Aufrechterhaltung der österreichischen Neutralität jedoch skeptisch. Sie empfahl den EG-Mitgliedern zwar die Aufnahme Österreichs, wies aber darauf hin, dass es vor allem im Hinblick auf die schon absehbare Einführung der GASP mit dem Status Österreichs Probleme geben könnte.⁷

Mit Beginn der Beitrittsverhandlungen am 1. Februar 1993 hatten sich diese Probleme insofern verschärft, als nun nicht mehr ein Beitritt zur EG, sondern zur Europäischen Union zur Debatte stand, die ein Jahr zuvor formal ins Leben gerufen worden war. In deren Gründungsvertrag waren nun auch Klauseln über die künftige gemeinsame Verteidigungspolitik enthalten, womit sich die Beitrittsbedingungen für das neutrale Österreich gegenüber 1989 fundamental verändert hatten. Die skizzierte gemeinsame Europäische Sicherheits- und Verteidigungspolitik würde in ihrer Finalität das neutralitätspolitisch beziehungsweise neutralitätsrechtlich begründete Abseitsstehen eines Vertragspartners nicht mehr erlauben, sondern allen Mitgliedstaaten eine auf Solidarität gründende Beistandspflicht abverlangen. Die Position der österreichischen Regierung, dass Österreich seine Neutralität auch nach einem EU-Beitritt würde aufrechterhalten können, war unter diesen Umständen im Grunde nicht mehr haltbar.⁸

Erstaunlicherweise wurde die Frage der Neutralität bei den Beitrittsverhandlungen jedoch weitgehend ausgeklammert, was im wesentlichen darauf zurückzuführen war, dass die österreichische Regierung gegenüber der EU wiederholt beteuerte, dass Österreich „sich vollinhaltlich mit den Zielsetzungen der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union“ identifiziere und versicherte, dass das Land in der Lage sei, die mit der künftigen ESVP einhergehenden Verpflichtungen zu übernehmen. Sie versprach überdies, dass Österreich sich an der Weiterentwicklung der GASP „aktiv und solidarisch beteiligen“ werde.⁹ Von einem Neutralitätsvorbehalt war hingegen keine Rede mehr.

Dieser Positionswechsel der Bundesregierung war zum einen darauf zurückzuführen, dass ein Rückzug aus den EU-Verhandlungen für die Koalition einen

⁷ Schneider, Der Optionenbericht, S. 433. Siehe auch: Hummer, Waldemar. Solidarität versus Neutralität: Das immerwährend neutrale Österreich in der GASP vor und nach Nizza. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 2 (2001): S. 147-166, 149.

⁸ Schneider, Der Optionenbericht, S. 434.

⁹ Aide-Mémoire Österreichs an die EG-Mitgliedstaaten vom Juni 1992, zitiert nach: Ebd., S. 439.

massiven Gesichtungsverlust bedeutet hätte, hatte sie doch grosse Anstrengungen darin investiert, alle innenpolitischen Kräfte auf den EU-Integrationskurs einzuschwören. Zum anderen hielt die Regierung den Beitritt aus wirtschaftlichen Überlegungen für so wichtig und unerlässlich, dass die neuen Bestimmungen des Vertrags von Maastricht den Beitrittskurs nicht in Frage stellen durften. Ganz abgesehen davon kamen SPÖ und ÖVP nach und nach zum Schluss, dass die Kooperationspläne der EU sich im Grunde mit den sicherheitspolitischen Interessen Österreichs deckten.¹⁰

Die weitgehenden Zusicherungen der Regierung an Brüssel stiessen bei der österreichischen Bevölkerung auf wenig Opposition. Obwohl eine Mehrheit nach wie vor an der dauernden Neutralität festhalten wollte, stimmte Österreich in der Folge am 12. Juni 1994 dem EU-Beitritt zu und übernahm damit alle einschlägigen Bestimmungen betreffend die GASP vollständig und ohne Neutralitätsvorbehalt. Die Zustimmung der österreichischen Bevölkerung zu derartigen Bestimmungen war insbesondere darauf zurückzuführen, dass die Regierung gegenüber dem heimischen Publikum an der Sprachregelung festhielt, dass Österreich der EU als neutraler Staat beitrete. Da die Solidaritätsbezeugungen gegenüber den sicherheitspolitischen Kooperationsplänen Brüssels in Österreich demgegenüber wenig Medienecho fanden, fiel die Problematik der österreichischen EU-Politik bestenfalls gut informierten Kreisen auf. Nicht einmal die Regierung selbst scheint sich über die Konsequenzen ihrer Zusicherungen gegenüber Brüssel vollumfänglich im klaren gewesen zu sein, zumal es wesentliche Differenzen zwischen den Regierungsparteien und ihren zuständigen Exponenten in Brüssel gab.¹¹

1.1 Neutralitätspolitische und verfassungsrechtliche Überlegungen

Problematisch war die Mitwirkung Österreichs an der GASP/ESVP und insbesondere seine Zusicherung, an deren Weiterentwicklung hin zu einer gemeinsamen Verteidigung aktiv mitzuwirken, in erster Linie aus neutralitätspolitischer Sicht. Versteht man unter Neutralitätspolitik nämlich „die Summe aller zur Sicherung der Beibehaltung des Status der (immerwährenden) Neutralität ergriffenen (innen- und) aussenpolitischer Massnahmen“, dann war Österreich mit seiner EU-Politik bereits über die Grenzen einer glaubwürdigen Neutralitätspolitik hinausgegangen.¹² Da die GASP/ESVP trotz aller vertraglichen Bestimmungen zum Zeitpunkt des österreichischen EU-Beitritts noch in den Kinderschuhen steckte, konnte sich

¹⁰ Ebd., S. 436.

¹¹ Ebd., S. 441. Siehe auch: Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 150.

¹² Ebd., S. 163.

die österreichische Regierung hingegen neutralitätsrechtlich noch auf den Standpunkt stellen, dass ein Beitritt zur EU keine Probleme aufwerfe.

Möglich wurde dies zum einen deshalb, weil neutralitätsrechtlich allenfalls bedenkliche Bestimmungen in Zusammenhang mit der GASP durch eine Reihe von Regelungen entschärft wurden, etwa durch das Einstimmigkeitsprinzip, das Österreich ein Vetorecht einräumte, oder durch die Bestimmung, dass in verteidigungspolitischen Fragen keine bindenden „Gemeinsame Aktionen“ verabschiedet werden.¹³ Die österreichische Regierung konnte sich folglich in bezug auf die Beibehaltung der immerwährenden Neutralität auf die im EU-Vertrag selbst verankerten Schutzmechanismen berufen.

Gleichzeitig ging die österreichische Regierung aber dazu über, die österreichische Neutralität als ein bloss staatsrechtlich (und nicht völkerbeziehungsweise neutralitätsrechtlich) übernommenes Rechtsinstitut zu deuten. Das ermöglichte es ihr, Österreich durch die Einfügung des Artikels 23f ins Bundesverfassungsgesetz über die EU verfassungsrechtlich zu ermächtigen, an Wirtschaftssanktionen der Union mitzuwirken.¹⁴ Damit wandelte Österreich seine absolute Neutralität auf staatsrechtlicher Basis in eine differentielle um. Wie in Zusammenhang mit dem österreichischen Engagement in PSOs noch gezeigt wird, war diese Reduktion der Neutralität auf ihren militärischen Kern allerdings lediglich die verfassungsrechtliche Legitimierung einer Neutralitätspraxis, die Österreich bereits im zweiten Golfkrieg 1991 erstmals angewandt hatte.

Hatte Österreich allfällige neutralitätsrechtliche Klippen in Zusammenhang mit dem Vertrag von Maastricht nun mehr oder weniger elegant umschiffen, so geriet seine Position abermals ins Wanken, als am 1. Juni 1999 der Vertrag von Amsterdam in Kraft trat, mit dem sich die Idee einer gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik weiter konkretisierte. Der Vertrag sieht die schrittweise Realisierung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik vor, die zu einer gemeinsamen militärischen Verteidigung führen könnte, falls der Europäische Rat dies beschliesst. Der neue EU-Vertrag enthält auch ein verstärktes politisches Solidaritätsgebot, jedoch weiterhin keine wechselseitige rechtliche Beistandspflicht. Zudem wurde in Amsterdam die Übernahme der Petersberg-Aufgaben der Westeuropäischen Union in die EU eingeleitet. Dadurch soll die EU in die Lage versetzt werden, Operationen zur Krisenbewältigung ausserhalb der Nato oder unter Inanspruchnahme von Nato-Strukturen und -Mitteln selbständig durchzuführen und zwar im Notfall auch ohne Uno-Mandat. Die Übernahme der Petersberg-Auf-

¹³ Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 151.

¹⁴ Ebd., S. 150.

gaben bedingte wiederum eine Neuordnung der Zusammenarbeit mit der WEU, die nun langfristig in die EU integriert werden sollte.¹⁵

Die österreichische Regierung reagierte auf die neuen Herausforderungen auf zweierlei Weise. An die Adresse der Neutralitätsbefürworter verwies sie einmal mehr auf Elemente im Unionsvertrag, die als eigentliche Neutralitätsschutzklauseln interpretiert werden können. So stellte die inzwischen ohnehin obsolet gewordene Verschmelzung der EU mit der WEU nach Darstellung der österreichischen Regierung und vieler Völkerrechtler insofern kein Problem dar, als jeder Staat das Recht hatte, diese durch ein Veto zu verhindern. Die Teilnahme an den Petersberg-Aufgaben wiederum liegt im freien Ermessen eines jeden Mitgliedstaates, so dass ein Neutraler nicht gezwungen werden kann, daran teilzunehmen. Zudem wurde mit dem Vertrag von Amsterdam nun auch das Prinzip der konstruktiven Stimmenthaltung eingeführt, womit nach Ansicht der österreichischen Regierung Neutrale zusätzlichen Handlungsspielraum erhielten.¹⁶

Gleichzeitig machte die österreichische Regierung mit einer weiteren Verfassungsänderung im Vorfeld der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam aber deutlich, dass sie von ihrem Recht Gebrauch machen wollte, sowohl am Planungs- und Entscheidungsprozess als auch bei der Durchführung von Petersberg-Aufgaben völlig gleichberechtigt teilzunehmen. Mit einer dahingehenden Ergänzung von Artikel 23f der Bundesverfassungsgesetzgebung stellte sie sicher, dass diese Mitwirkungsmöglichkeiten am europäischen Krisenmanagement zumindest verfassungsrechtlich nicht durch das österreichische Neutralitätsrecht eingeschränkt werden.¹⁷ Trotz formeller Beibehaltung seines Neutralitätsgesetzes ist Österreich somit im Rahmen der EU nicht mehr zur Wahrnehmung aller neutralitätsrechtlichen

¹⁵ Trischak, Reinhard. Militärpolitische Konsequenzen aus der Veränderung der sicherheitspolitischen Lage Österreichs. In: Landesverteidigungsakademie Wien (Hrsg.). *Die Entwicklung der sicherheitspolitischen Situation Schweiz – Österreich*. GCSF Tagungsbericht. Wien 2000: S. 23-28, 23. Siehe auch: Roithner, Thomas. Österreich zwischen „neuer“ Nato und Militärunion?: Möglichkeiten der Neutralität zur Zivildisierung der internationalen Beziehungen. In: Österreichisches Studienzentrum für Frieden und Konfliktlösung (Hrsg.). *Europas Beitrag zum Frieden: vom militärischen zum zivilen Krisenmanagement*. Münster 2000: S. 146-147.

¹⁶ Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 152.

¹⁷ Die Bestimmungen des Artikels 23f. lauten: „(1) Österreich wirkt an der Gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auf Grund des Titels V des Vertrages über die Europäische Union mit. Dies schliesst die Mitwirkung an Massnahmen ein, mit denen die Wirtschaftsbeziehungen zu einem oder mehreren dritten Ländern ausgesetzt, eingeschränkt oder vollständig eingestellt werden.“ In: *Bundes-Verfassungsgesetz, erstes Hauptstück, B: Europäische Union*. http://www.idv.uni-linz.ac.at/bvg/B-VG_1.htm#Art23a. Für die erwähnten Bestimmungen des EU-Vertrags siehe: Europäische Union. *Konsolidierte Fassung des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft* (Vertrag von Amsterdam). Titel V: Bestimmungen über die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik: S. 15-22. http://europa.eu.int/eur-lex/de/treaties/dat/ec_cons_treaty_de.pdf.

Bestimmungen verpflichtet. Damit wird das entscheidende Element der dauernden Neutralität hinfällig, nämlich die allgemeine und unbedingte Verpflichtung, im Kriegsfall neutral zu bleiben. Verfassungsrechtlich lässt sich der Status Österreichs daher eindeutig festlegen. Seit dem 1. Mai 1999 ist das Land nicht mehr dauernd neutral, sondern lediglich bündnisfrei.¹⁸

Rein verfassungsrechtlich hat die österreichische Regierung damit alle aktuellen Probleme aus dem Weg geräumt, die sich in Zusammenhang mit dem Vertrag von Amsterdam gestellt hatten. Gravierende verfassungsrechtliche Probleme werden sich mit der geltenden Gesetzgebung erst wieder ergeben, wenn die gemeinsame Verteidigung der EU Wirklichkeit würde oder wenn der Artikel V des WEU-Vertrages, der eine Beistandsverpflichtung der WEU-Mitglieder enthält, in den Rechtsbestand der EU übernommen würde.

Erstaunlicherweise unterstützt die im Frühjahr 2000 an die Macht gelangte Koalition von ÖVP und FPÖ jedoch nicht nur die Weiterentwicklung der GASP/ESVP hin zu einer gemeinsamen Verteidigung. Sie setzt sich im Sinne einer konsequenten Weiterführung der sicherheitspolitischen Integration im Geiste der europäischen Solidarität vielmehr auch für die Übernahme der Beistandsverpflichtung aus dem WEU-Vertrag in die EU ein. Beide Positionen sind für die Regierung eines neutralen Staates bemerkenswert, erklären sich aber dadurch, dass ÖVP und FPÖ die Neutralität längst für überholt halten. In ihrem Regierungsprogramm vom Februar 2000 führen sie denn auch aus, dass im Falle einer Verwirklichung ihrer Ziele durch eine Anpassung der Bundesverfassungsgesetzgebung über die Neutralität klargestellt werden soll, „dass dieses auf die aktive und solidarische Mitwirkung Österreichs an der Weiterentwicklung der gemeinsamen Aussen- und Sicherheitspolitik der Union und auf die Beteiligung an einer europäischen Friedens-, Sicherheits- und Verteidigungsgemeinschaft mit gleichen Rechten und Pflichten, einschliesslich einer Beistandsgarantie, keine Anwendung findet.“¹⁹ Die Pläne der Regierung, die österreichische Neutralität weiter zu beschneiden, dürften aber sowohl aus politischen als auch aus völkerrechtlichen Gründen nicht so einfach zu verwirklichen sein.

1.2 Politische Überlegungen

Ungeachtet der Haltung der Regierung steht die Neutralität in den Augen einer Mehrheit der österreichischen Bevölkerung nach wie vor hoch im Kurs. Sie ist

¹⁸ Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 153.

¹⁹ Österreichische Bundesregierung. Regierungsprogramm „Österreich neu regieren“, 4. Februar 2000, <http://www.austria.gv.at: S. 96>.

Bestandteil der österreichischen Identität und spielt in innenpolitischen Debatten über sicherheitsrelevante Themen nach wie vor eine bedeutende Rolle.²⁰ Das Bild, das sich weite Teile der österreichischen Bevölkerung von der Neutralität machen, orientiert sich allerdings am Stand des Jahres 1955 und hinkt somit der aktuellen österreichischen Neutralitätspraxis und der Verfassungsrealität hinterher. Dass dem so ist, ist nicht zuletzt der nicht gerade offenen Politik der SPÖ/ÖVP-Regierung zuzuschreiben. Diese hat im Zusammenhang mit den Implikationen der EU-Verträge immer wieder auf mögliche Neutralitätsschutzklauseln verwiesen und damit die Bevölkerung im Glauben gelassen, dass die österreichische Neutralität nicht tangiert würde. Es ist deshalb auch kein Zufall, dass man die Bestimmungen zur Einschränkung der österreichischen Neutralität in der Bundesverfassung unter Artikel 23f des EU-Gesetzes und nicht unter dem Artikel I des Neutralitätsgesetzes findet, wo sie systematisch eigentlich hingehört hätten. Schliesslich hatte man der Bevölkerung erklärt, dass das Neutralitätsgesetz in Zusammenhang mit der EU nicht geändert werden müsse.²¹

Erst die im Frühjahr 2000 an die Macht gelangte Koalition von ÖVP und FPÖ bemüht sich ernsthaft, die Kluft zwischen dem Bild, das sich die österreichische Bevölkerung von der Neutralität macht und der Verfassungsrealität zu schliessen. In einer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, deren erster, analytischer Teil am 23. Januar 2001 der Öffentlichkeit vorgelegt wurde, beschreiben die von der Regierung eingesetzten Experten denn auch den Wandel der österreichischen Neutralitätspolitik und Verfassungsrealität in den neunziger Jahren und halten am Ende unmissverständlich fest, dass Österreich aufgrund dieser Entwicklungen wie Finnland und Schweden nur mehr bündnisfrei sei.²²

Begründet wird die Abkehr von der dauernden und absoluten Neutralität mit dem Gebot zur Solidarität: „Einigen Staaten die schwierigen und gefährlichen Aufgaben bei der Sicherung von Frieden und Sicherheit in Europa aufzuerlegen, während andere nur weniger gefährliche oder belastende Beiträge leisten, widerspricht dem Gerechtigkeitsgebot. Die Inanspruchnahme solcher ‚Privilegien‘ (etwa eine ausschliessliche Konzentration Österreichs auf sicherheitspolitische Nischen, auf das Anbieten ‚guter Dienste‘ oder auf die zivile Dimension der

²⁰ Luif, Paul. Zehn Thesen zur österreichischen Neutralität: Gravierende Fehldeutungen der EU-Entwicklungen. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 29. August 2000.

²¹ Leidenmüller, Franz. Österreichs dauernde Neutralität und die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union. In: Strohmer, Michael F./Lutzenberger Günter H. (Hrsg.). *Neutralität oder Verteidigungsbündnis: Rechtsexperten und Spitzenpolitiker über die sicherheitspolitische Zukunft Österreichs*. Innsbruck 2000: S. 37-61, 43.

²² Österreichische Bundesregierung. Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Österreichs vom 23. Januar 2001. Analyseteil. www.bmlv.gv.at/archiv/a2001/akt_20010123_doktrin.shtml, S. 60-65.

Sicherheitspolitik) ist mit dem Solidaritätsprinzip und einer europäisch geforderten Lasten- und Risikoteilung unvereinbar.“²³

Mit diesem Vorstoss zur Klärung des verfassungsrechtlichen Status' Österreichs und dem klaren Bekenntnis zur Solidarität hat die Regierung einen ersten wichtigen Schritt zur Beendigung der Überhöhung der österreichischen Neutralität in der Bevölkerung gemacht. Es wird sich allerdings erst weisen müssen, ob sich das Bild, das sich die österreichische Bevölkerung und mit ihr einige Parteien von der Neutralität machen, der nüchternen Rhetorik der Regierung anpassen wird. Der Sturm der Entrüstung gegen die klare und ehrliche Sprache der neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin war jedenfalls gross.²⁴ Dies hängt allerdings nicht zuletzt auch damit zusammen, dass weite Kreise nun befürchten, dass die Regierung als nächsten Schritt einen Beitritt zur Nato und damit auch noch die Aufgabe der Bündnisfreiheit anstrebt.

Es liegt deshalb auf der Hand, dass es der gegenwärtigen Regierung kaum gelingen dürfte, ihre Ziele zu verwirklichen und die österreichische Neutralität noch weiter zu beschneiden, zumal die entsprechende Bundesverfassungsgesetz nur vom Parlament geändert werden kann, in dem die Neutralitätsanhänger eine Sperrminorität besitzen. Das österreichische Neutralitätsgesetz wird deshalb auf absehbare Zeit bestehen bleiben, auch wenn Verteidigungsminister Herbert Scheibner dessen Aufhebung vor dem Hintergrund der auf Integration ausgerichteten österreichischen Sicherheitspolitik als „sauberer und ehrlicher“ bezeichnete.²⁵

1.3 Völkerrechtliche Überlegungen

Selbst wenn die österreichische Regierung für ihre Pläne, das Neutralitätsgesetz aus der Verfassung zu streichen, eine Mehrheit finden würde, wäre der Status Österreichs damit noch nicht restlos bereinigt. Unklar bliebe, ob Österreich seinen Neutralitätspflichten aufgrund des Völkerrechts nicht doch nachkommen müsste. Österreichische Völkerrechtsexperten stellen sich in dieser Frage auf unterschiedliche Positionen. Da die bisherigen Modifikationen der österreichischen Neutralität in der Bundesverfassung weder im Sicherheitsrat der Uno noch in den Staaten, gegenüber welchen Österreich seine Neutralitätspflichten 1955 übernommen hat, auf Widerstand gestossen ist, kann nach Auffassung einiger Experten davon ausge-

²³ Österreichische Bundesregierung. Zusammenfassung des Analyseteils der „Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin“, 24. Januar 2001. www.bmlv.gv.at/archiv/a2001/akt_20010123_doktrin.shtml, S. 7.

²⁴ Gegen die „Demontage der österreichischen Neutralität“ wehrten sich insbesondere Grüne und SPÖ. Siehe: Sicherheitspolitisches Umdenken in Wien. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 24. Januar 2001.

²⁵ „Neutralitäts-Abschaffung ehrlicher“: Sicherheitsdoktrin im Ministerrat. In: *Die Presse*, 23. Januar 2001.

gangen werden, dass die österreichischen Konkretisierungen zulässig waren.²⁶ Dies ist auch die Position der österreichischen Regierung, die in dieser Frage sogar so weit geht, zu argumentieren, dass nicht nur über die Modifikation, sondern auch über die Aufgabe der österreichischen Neutralität rein staatsrechtlich verfügt werden könne.

Eine Mehrheit der österreichischen Völkerrechtsexperten vertritt aber die Auffassung, dass Österreich völkerrechtlich nach wie vor zur Beibehaltung seiner Neutralität verpflichtet ist. Sie argumentieren damit, dass die Begründung der Neutralität durch einen völkerrechtlichen und keinen staatsrechtlichen Akt erfolgt sei und dementsprechend auch nicht einseitig staatsrechtlich beendet werden könne.²⁷ Es wird denn auch wiederholt darauf hingewiesen, dass zumindest Russland bei der Auflösung der österreichischen Neutralität ein gewichtiges Wort würde mitreden wollen, insbesondere wenn diese vor dem Hintergrund eines österreichischen Nato-Beitritts vorgenommen würde.²⁸

In bezug auf die Gegenwart lässt sich die völkerrechtliche Situation Österreichs vor diesem Hintergrund so auslegen, dass das Land im Anlassfall der Neutralität – wenn es um die Beteiligung an solchen Massnahmen der EU geht, die im Zusammenhang mit einem stattfindenden Krieg eingeleitet werden und die weiter nicht durch Beschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen gedeckt sind – seine Neutralitätspflichten trotz anders lautender verfassungsrechtlicher Bestimmungen auch im EU-Rahmen wahrnehmen müsste. Wie im folgenden noch näher ausgeführt wird, wirft diese Konstellation vor allem in Zusammenhang mit dem PSO-Engagement Österreichs Probleme auf.

2 Österreich und friedensunterstützende Operationen (PSO)

Aufgrund der Modellfunktion der Schweiz für Österreichs dauernde Neutralität wies die österreichische Aussen- und Sicherheitspolitik während des Kalten Krieges zahlreiche Gemeinsamkeiten mit der schweizerischen auf. Ein gewichtiger Unterschied bestand allerdings darin, dass Österreich der *militärischen* Landesverteidigung einen weit geringeren Stellenwert einräumte als die Schweiz und statt dessen auf eine aktive Aussenpolitik setzte. Während sich diese ausgreifende

²⁶ Leidenmühler, Österreichs dauernde Neutralität, S. 56-57. Siehe auch: Öhlinger, Theodor. Neutralität und Verteidigungsbündnis sind eine contradictio. In: Strohmeyer/Lutzenberger, *Neutralität oder Verteidigungsbündnis*, S. 63-65, 63.

²⁷ Hummer, Solidarität versus Neutralität, S. 162.

²⁸ Lingens, Peter Michael. *Wehrloses Österreich? Neutralität oder Nato – Alternativen in der Sicherheitspolitik*. Wien, 2000: S. 61.

Komponente der Sicherheitspolitik hierzulande bis in die neunziger Jahre im wesentlichen auf Gute Dienste beschränkte, suchte Österreich sich schon früh in ein internationales Sicherheitssystem einzugliedern. So trat es 1955 der Uno bei. Zudem nutzte Österreich seine Neutralität für eine aktive Friedenspolitik und gewann damit international an Einfluss und Ansehen.²⁹

Zu diesem friedenspolitischen Engagement gehörte insbesondere, dass sich Österreich bereits ab 1960 an Blauhelm-Missionen der Uno beteiligte. Seit dem ersten Einsatz im Kongo standen insgesamt nicht weniger als 40 000 österreichische Soldaten verteilt auf 26 Missionen im Dienst der Uno. Derzeit sind 1 200 Österreicher in Truppenverbänden, aber auch als Militärbeobachter, Polizeioffiziere sowie militärische und zivile Experten in 16 verschiedenen Missionen im Einsatz, unter anderem auf Zypern, im Kosovo, in Georgien sowie in Äthiopien/Eritrea. Hinsichtlich der zahlenmässigen Beteiligung an friedenserhaltenden Missionen liegt Österreich damit im internationalen Vergleich im Spitzenfeld.³⁰

2.1 Zielsetzungen und Charakteristika der österreichischen PSO

War das internationale Engagement Österreichs während des Kalten Krieges vorwiegend darauf ausgerichtet, Sympathien zu erwerben, so bekam die Teilnahme an Friedenseinsätzen nach der Ost-West-Entspannung zunehmend eine existentielle sicherheitspolitische Bedeutung. Österreich befand sich nunmehr am Rande einer Zone des Wohlstands und der Stabilität und sah sich durch den Kriegsausbruch im ehemaligen Jugoslawien und die potentiellen Krisenherde in den ethnisch, ökonomisch und politisch instabilen Ländern des ehemaligen Ostblocks unmittelbar von den direkten und indirekten Auswirkungen von Konflikten bedroht. Damit wurde Österreich erstmals direkter Nutzniesser internationaler Bemühungen, Konflikte vor Ort einzudämmen oder deren Eskalation zu verhindern.

In den neunziger Jahren änderte sich aber nicht nur der sicherheitspolitische Stellenwert, sondern analog zu den Entwicklungen auf internationaler Ebene auch der Charakter der österreichischen Friedenseinsätze.³¹ So erteilte Österreich im

²⁹ Eine Darstellung der Sicherheitspolitik Österreichs im Kalten Krieg mit Bezügen zur Sicherheitspolitik der Schweiz liefert: Danzmayr, Heinz. Österreichs Sicherheitspolitik – Orientierung an der Schweiz. In: Thalberg, *Österreich – Schweiz*, S. 319-360. Eine Darstellung der österreichischen Uno-Einsätze zu dieser Zeit findet sich bei: Dallinger, Erich. Im Einsatz für den Weltfrieden: Österreichs Beitrag zu den friedenserhaltenden Operationen der UNO. In: *Truppendienst* 4 (1995): S. 309-314.

³⁰ Greindl, Günther. *Recent Experience with International Peace Support Operations – Austria's View*. Paper Presented at the International PSO Conference. Zürich February 2001: S. 2.

³¹ Zu den veränderten Vorzeichen internationaler PSO siehe den Artikel von Andreas Wenger und Daniel Trachsler in diesem Bulletin.

zweiten Golfkrieg fremden Streitkräften erstmals Überflugs- und Durchfuhrge-nehmigungen und nahm im Rahmen seines Einsatzes im Grenzgebiet zwischen Irak und Kuwait ab 1991 zum ersten Mal an einer Uno-Mission teil, die nicht bloss auf reinem Konsens der Konfliktparteien basierte, sondern vorab durch friedenserzwingende Massnahmen ermöglicht worden war. Es hatte sich in der österreichischen Regierung nun die Rechtsauffassung durchgesetzt, dass der Verpflichtung zur Durchführung von Beschlüssen des Uno-Sicherheitsrats Vorrang vor den Neutralitätspflichten zukommen solle.³²

2.2 Neuerungen im Bundesheer

Weitere Schritte wie der EU-Beitritt, die aktive Partizipation an der PfP und in diesem Zusammenhang insbesondere die jüngsten Einsätze in Bosnien-Herzegowina und im Kosovo stellten neue Anforderungen an die materielle wie personelle Qualität des österreichischen Bundesheeres. Um diesen Anforderungen gerecht zu werden, lancierte die österreichische Regierung bereits 1992 eine bis heute andauernde Heeresreform. Durch die Heeresgliederungsreform NEU und die Struktur-anpassung STRAN wurde dem Bundesheer ein modulartiger Strukturaufbau verpasst und die Mobilität der Truppenverbände sowie deren Präsenz erhöht. Dadurch gewann das Bundesheer an Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, womit es die Voraussetzungen für eine erfolgreiche Integration in ein europäisches Sicherheitsbündnis nunmehr im wesentlichen erfüllt. Darüber hinaus wurde das Konzept der VOREIN (Vorbereitete Einheiten) im Bundesheer umgesetzt. Mit dieser Erhöhung der Bereitschaft einzelner Verbände erlangte Österreich die Fähigkeit, innerhalb nützlicher Frist adäquate Truppenkontingente zur Hilfeleistung ins Ausland zu entsenden.³³

1999 wurde überdies ein neues Vorbereitungskonzept für friedensunterstützende Operationen eingeführt, das weltweit grosse Anerkennung geniesst. Sämtliche Kernkompetenzen im Zusammenhang mit Auslandseinsätzen werden nun im Kommando für Internationale Einsätze zentralisiert. Nebst Organisation und Führung von Einsätzen gehört dazu auch die Auswertung der im Ausland gemachten Erfahrungen. Die Rekrutierung, Grundausbildung und Bereitstellung der Friedenssoldaten erfolgt hingegen dezentral bei den einzelnen Truppenkommandos.³⁴

³² Österreichische Bundesregierung, Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin Österreichs vom 23. Januar 2001, Analyseteil. http://www.bmlv.gv.at/archiv/a2001/akt_20010123_doktrin.shtml, S. 62.

³³ Bundesministerium für Landesverteidigung, Presseagentur (2. April 1999). Neue Struktur des Bundesheeres wird eingenommen. http://www.bmlv.gv.at/archiv/a1999/archiv_990402.shtml.

³⁴ Bundesministerium für Landesverteidigung, Presseagentur (13. September 1999). Gründungsfeier des Kommandos für Internationale Einsätze. http://www.bmlv.gv.at/archiv/a1999/a19990914_kdo-ie.shtml.

Weitere Verbesserungen am österreichischen PSO-Konzept sollen in Hinblick auf die Beteiligung Österreichs an der Schnellen Eingreiftruppe der EU erfolgen, die am EU-Gipfeltreffen vom Dezember 1999 in Helsinki beschlossen wurde. Diese europäische Eingreiftruppe soll in der Lage sein, die volle Bandbreite der Petersberg-Aufgaben wirksam zu erfüllen. Dazu setzten sich die EU-Staaten zum Ziel, bis zum Jahr 2003 in der Lage zu sein, innerhalb von 60 Tagen Streitkräfte von bis zu 60 000 Mann zu entsenden und diesen Einsatz für mindestens 1 Jahr aufrechtzuerhalten. Österreich will sich an dieser Truppe mit einem Kontingent von 2 000 Mann beteiligen, was eine nochmalige Erhöhung der Bereitschaft österreichischer Truppen und die Aufstockung des Pools an einsatzfähigen Friedenssoldaten bedingt.³⁵

In Zusammenhang mit den diversen Neuerungen im Bundesheer ist in Fachkreisen die alte Forderung nach Abschaffung der Milizarmee wiederbelebt worden. Die Befürworter eines Berufsheeres machen zum einen geltend, dass die gesteigerten Anforderungen an internationale Friedenstruppen nur von Profis zufriedenstellend gemeistert werden könnten. Da Österreich unter Rekrutierungsschwierigkeiten für seine freiwilligen Friedenssoldaten leidet, wird überdies damit argumentiert, dass Auslandseinsätze für Berufssoldaten zur Pflicht gemacht werden könnten. Derzeit steht eine weitere Professionalisierung des österreichischen Bundesheeres jedoch nicht zur Diskussion. Zur Lösung des Rekrutierungsproblems für PSO soll deshalb vorerst ein Kontraktsystem mit rund 6 000 Soldaten geschaffen werden.³⁶ Selbst wenn sich das Konzept einer Berufsarmee dereinst durchsetzen sollte und Auslandseinsätze für österreichische Berufssoldaten zur Pflicht werden sollten, sind dem internationalen Engagement Österreichs jedoch Grenzen gesetzt. Da auch eine professionelle Truppe Rotationsfristen und Belastungszyklen unterliegt, ergeben sich letztlich aus der Kleinheit des Landes resultierende Rekrutierungsgrenzen.³⁷

2.3 Neuerungen auf Gesetzesebene

Anpassungen an die neuen internationalen Rahmenbedingungen im PSO-Bereich nahm Österreich nicht nur beim Bundesheer, sondern auch auf Gesetzesebene vor.

³⁵ Greindl, *Recent Experience With International PSO*, S. 4. Siehe auch: Österreichisches Institut für europäische Sicherheitspolitik. *Schnelle EU-Eingreiftruppe wird Realität*. <http://www.oeries.or.at/oeries/doku/0003eueingriff.html>.

³⁶ Greindl, *Recent Experience With International PSO*, S. 4.

³⁷ Roithner, *Österreich zwischen „neuer“ Nato und Militärunion?*, S. 153.

Bis 1997 beruhte Österreichs Engagement zugunsten des Friedens auf dem „Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juni 1965 über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen“. Gemäss diesem Gesetz hatten internationale Einsätze jeweils sorgfältig auf ihre Neutralitätskonformität überprüft werden müssen und waren nur auf Anfrage einer internationalen Organisation zustande gekommen.³⁸ Dieser Grundsatz wurde mit dem „Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland“ umgestossen. Internationale Einsätze österreichischer Truppen werden nun nicht mehr von ihrer Neutralitätskonformität, sondern von ihrer Übereinstimmung mit Österreichs völkerrechtlichen Verpflichtungen, den Grundsätzen der Uno, der KSZE-Schlussakte von Helsinki sowie den Bestimmungen der GASP der EU abhängig gemacht.³⁹

Eine Anpassung der österreichischen Bundesverfassung – auf die in Zusammenhang mit der GASP der EU bereits näher eingegangen wurde – erfolgte auch in Verbindung mit der Ratifizierung des Vertrags von Amsterdam 1999, mit dem die EU die Übernahme der Petersberg-Aufgaben von der WEU formal regelte. Seit Inkrafttreten dieses Vertrages sowie der zugehörigen Verfassungsänderung ist Österreich nun zumindest rechtlich in der Lage, im Rahmen der EU/WEU wie auch der Nato-Partnerschaft für den Frieden uneingeschränkt an friedensunterstützenden Operationen mitzuwirken. Diese umfassen im Unterschied zur bisherigen Praxis Österreichs auch friedenserzwingende Massnahmen und zwar – zumindest im Rahmen der Petersberg-Aufgaben – auch ohne Mandat der Uno. Ohne die Anpassung der Bundesverfassung hätte der Vertrag von Amsterdam nach offizieller Lesart nicht ratifiziert werden können. Allerdings hat Österreich nicht die Absicht, seinen erweiterten rechtlichen Handlungsspielraum auszunützen, da seitens der SPÖ vor der Ratifizierung des Amsterdamer Vertragswerks Vorbehalte angemeldet worden waren. Diese bestehen darin, dass Österreich für seine Teilnahme an einer Friedensmission ein Uno-Mandat zwingend voraussetzt und eine aktive Teilnahme österreichischer Soldaten an friedenserzwingenden Massnahmen ausgeschlossen bleibt.⁴⁰

³⁸ Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juni 1965 über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen. In: *BGBI* 1965/173: S. 1.

³⁹ Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland (KSE-BVG). http://www.bmlv.gv.at/gesetze/aer/ges_aer_ausl_1.shtml.

⁴⁰ Gustenau, Gustav. Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik – eine Herausforderung für die „Post-Neutralen“: Eine Einschätzung aus österreichischer Sicht. In: *Österreichische Militärische Zeitschrift* 1 (2000): S. 25-38, 33.

2.4 Politische Herausforderungen in bezug auf künftige PSO

Ob Österreich diese aus Sicht anderer Staaten restriktive Haltung aufrechterhalten soll, ist allerdings eine der zentralen Fragen der sicherheitspolitischen Debatte in unserem östlichen Nachbarland. Vor allem mit seinem Standpunkt, dass es lediglich an der Umsetzung eines Friedensabkommens, nicht aber an dessen Erzwingung teilnehmen wird, gerät Österreich – aber auch andere Staaten – im europäischen Kontext zunehmend unter Beschuss. Zum einen geht ein gewisser Druck von denjenigen Staaten aus, welche die Gefahren und Lasten von friedenserzwingenden Einsätzen zu tragen haben. Diese dürften über kurz oder lang nicht mehr bereit sein, die schwierigen und risikoreichen Aufgaben der Friedenserzwingung zu übernehmen, um letztlich auch die Voraussetzungen für den Einsatz der Streitkräfte weniger leistungswilliger oder -fähiger Staaten zu schaffen. Zum anderen weisen sicherheitspolitische Experten darauf hin, dass aufgrund gegenwärtiger Konfliktpotentialanalysen und aufgrund der häufig recht hohen Eskalationsgefahr in Konfliktgebieten, die schon befriedet schienen, klassische friedenserhaltende Missionen künftig eher zu den Ausnahmen gehören werden. Die glaubhafte Fähigkeit einer Friedenstruppe, jeglicher Eskalationsmöglichkeit im Ansatz zu begegnen, erfordert nicht nur den Einsatz entsprechend ausgerüsteter und bewaffneter Truppen, sondern auch ein entsprechendes Mandat mit den dazugehörigen *rules of engagement*. Andernfalls ist der politische und militärische Wert eines Kontingents gering, das aufgrund der nationalen Vorgaben im Falle einer Eskalation aus der Operation ausscheidet und herausgelöst werden muss, wie dies etwa mit dem finnisch-schwedischen Kontingent in Mazedonien in der mittleren Phase des Kosovokrieges der Fall war. Probleme dieser Art können an der Verlässlichkeit, aber auch an der Verwendbarkeit österreichischer Kontingente mit beschränktem Mandat Zweifel aufkommen lassen.⁴¹

Schwerwiegende Probleme ergeben sich auch aufgrund des neutralen Status Österreichs, was zunächst damit zusammenhängt, dass die verfassungsrechtlichen Einschränkungen der österreichischen Neutralität sich nur auf Massnahmen im Rahmen der EU beziehen. Das führte in der Vergangenheit insbesondere in Zusammenhang mit der Gewährung von Transitrechten immer wieder zu Problemen und Verwirrung. So verbot Österreich im Kosovo-Konflikt Nato-Transitflüge, obwohl es im Rahmen der EU den militärischen Einsatz im Kosovo als „notwendig und gerechtfertigt“ ansah.⁴² Da es sich nicht um einen EU- sondern um einen Nato-Einsatz handelte und dieser nicht von der Uno mandatiert war, war der Ent-

⁴¹ Gustenau, Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, S. 35.

⁴² Luif, Zehn Thesen zur österreichischen Neutralität.

scheid Österreichs völker- und verfassungsrechtlich zwar richtig, vor dem Hintergrund der österreichischen Haltung in der EU für die EU-Partner jedoch nicht nachvollziehbar. Dem ohnehin schon angeschlagenen Image der Neutralität sind derartige Probleme denn auch nicht gerade förderlich.

Das Ansehen der Neutralität leidet aber auch unter dem ungeklärten *völkerrechtlichen* Status Österreichs. Dieser lässt sich so auslegen, dass Österreich im Anlassfall der Neutralität seine Neutralitätspflichten trotz anders lautender verfassungsrechtlicher Bestimmungen auch im Rahmen von Petersberg-Aufgaben wahrnehmen muss. Da Beschlüsse mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen in der EU nur einstimmig gefasst werden können, könnte dies wiederum zu einer massiven Einschränkung der Handlungsfähigkeit der EU führen. Zwar gilt das Prinzip der konstruktiven Stimmenthaltung. Da jedoch auch bei einer konstruktiven Enthaltung die Durchführung von Beschlüssen nicht behindert werden darf – also etwa der Transit von Kriegsmaterial zugelassen werden müsste –, bleibt Österreich bei potentieller Gefährdung der Neutralität bei entsprechender Auslegung des Völkerrechts nur das Veto. Als Konsequenz daraus müsste sich auch die EU neutral verhalten, wenn eine aussenpolitische Situation militärisch bedrohlich würde.⁴³ Angesichts der Uneinigkeit der Völkerrechtler in bezug auf die Neutralitätspflichten Österreichs wird es im Anlassfall jedoch letztlich eine politische Frage sein, ob Österreich sich zugunsten der Solidarität oder der Neutralität entscheiden wird. Obwohl der diesbezügliche Standpunkt der gegenwärtigen österreichischen Regierung klar scheint, ist dies für die EU-Partner eine unhaltbare Situation – was wiederum den Druck auf die österreichische Regierung erhöht, den völkerrechtlichen Status Österreichs ein für alle Mal verbindlich zu klären.

Abgesehen von diesen Herausforderungen in Zusammenhang mit seiner Neutralität und der Frage, ob es sich auch an friedens erzwingenden Operationen beteiligen soll, sieht sich Österreich in Zusammenhang mit seinem PSO-Engagement auch mit dem Problem der Vormachtstellung der Nato im europäischen Krisenmanagement konfrontiert. Als Nicht-Nato-Mitglied muss Österreich aufgrund dieser Konstellation einige Nachteile in Kauf nehmen. Wie im folgenden noch näher ausgeführt wird, ist dies mit ein Grund dafür, weshalb die österreichische Regierung den Beitritt Österreichs zur Nato anstrebt.

3 Österreich und die Nato

Die Frage eines Nato-Beitritts steht in Österreich schon seit Jahren im Zentrum der innenpolitischen Auseinandersetzungen um die sicherheitspolitische Zukunft des

⁴³ Ebd. Siehe auch: Gustenau, Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, S. 33.

Landes. Die Befürworter einer möglichst raschen Integration in die nordatlantische Allianz argumentieren in dieser Debatte unter anderem damit, dass Sicherheit angesichts des breiten Spektrums an Risiken und Unsicherheiten im Alleingang nicht mehr glaubwürdig zu gewährleisten, geschweige denn zu finanzieren sei. Zudem weisen sie darauf hin, dass die Nato weltweit die einzige glaubwürdige Sicherheitsorganisation sei, die aufgrund der vereinbarten gegenseitigen Sicherheitsgarantie allen Partnern das Höchstmass an derzeit möglicher Sicherheit in Europa und in der Welt garantiere.⁴⁴ Es sind dies Argumente, wie sie auch hierzulande zugunsten eines Nato-Beitritts ins Feld geführt werden. Aufgrund der Mitgliedschaft Österreichs in der EU und insbesondere aufgrund seiner Teilnahme an friedensunterstützenden Operationen im Rahmen der Petersberg-Aufgaben und der Partnerschaft für den Frieden geniesst die Frage eines Nato-Beitritts in unserem Nachbarland jedoch eine zusätzliche Relevanz, ja der Beitritt Österreichs würde vor dem Hintergrund der bisherigen Integrationsschritte des Landes einer gewissen Logik nicht entbehren.

3.1 Die Verflechtung EU-Nato

Diese Logik rührt vor allem daher, dass sich in den letzten Jahren immer deutlicher abzeichnete, dass die von Österreich befürwortete ESVP der EU nicht unabhängig von der Nato wird verwirklicht werden können. Dafür spricht zum einen der Umstand, dass die Mehrheit der EU-Partner gleichzeitig Nato-Mitglieder sind und diese trotz anders lautender Rhetorik aus Kostengründen nicht bereit sein werden, ihre Anstrengungen zu duplizieren und zusätzliche, unabhängige Kapazitäten ausserhalb der Nato aufzubauen. Auch wenn die schnelle Eingreiftruppe der EU einmal stehen wird, wird die EU für die Erfüllung der Petersberg-Aufgaben nach wie vor von den Ressourcen und Militärstrukturen der Nato abhängig sein, die vor allem im Bereich der Kommando-, Kontroll-, Kommunikations-, Computer-, Nachrichten-, Überwachungs- und Aufklärungssysteme (C4-ISR) ihrerseits dringend auf amerikanische Kräfte angewiesen ist. Vor diesem Hintergrund ist denn auch bedeutsam, dass nur via Nato sichergestellt werden kann, dass die USA in die gemeinsame Verteidigung Europas eingebunden bleiben. Zusammen mit der Tatsache, dass bisher einzig die Nato eine effiziente gemeinsame Verteidigung garantieren kann, ist dies ein weiterer Grund dafür, dass sich an der Vormachtstellung der Nato gegenüber der GASP/EVSP der EU auch in Zukunft nichts ändern wird.⁴⁵

⁴⁴ Eine aktuelle Darstellung der Argumente für oder wider einen österreichischen Nato-Beitritt liefern: Lingen, Wehrloses Österreich? sowie: Strohmeyer/Lutzenberger, *Neutralität oder Verteidigungsbündnis*.

⁴⁵ Gustenau, Die Gemeinsame Aussen- und Sicherheitspolitik, S. 27-28.

Für Österreich ist die enge Verflechtung der nordatlantischen Allianz mit der Sicherheits- und Verteidigungspolitik der EU insofern bedeutsam, als es als Nicht-Mitglied dennoch in infrastrukturelle Abhängigkeit von der Nato gerät, wenn es sich an Petersberg-Aufgaben beteiligt. Überdies kann man davon ausgehen, dass aufgrund der führenden Rolle der Nato in der europäischen Sicherheitspolitik die Rahmenbedingungen einer europäischen Krisenintervention weitgehend im Nato-Rat festgelegt werden, in dem Österreich keinerlei Mitspracherecht hat. Zwar kann die EU im Rahmen der Petersberg-Aufgaben eine Friedensmission auch unabhängig von der Nato beschliessen, doch werden aufgrund der politischen und militärischen Realitäten der Nato-Rat und die USA in der Frage des Ob und Wie einer europäischen Krisenintervention ein gewichtiges Wort mitzureden haben. Dies gilt natürlich umso mehr für Missionen im Rahmen der Nato-Partnerschaft für den Frieden, bei denen die Partner im Entscheidungs- und Planungsprozess wie auch bei den konkreten militärischen Mitwirkungsmöglichkeiten gravierenden Einschränkungen unterworfen sind. Als blosser Nato-Partner ist Österreich somit von der gleichberechtigten politischen Mitbestimmung im europäischen Krisenmanagement ausgeschlossen, obwohl das österreichische Bundesheer einen wesentlichen militärischen Beitrag leistet und auch weiterhin zu leisten gewillt ist.⁴⁶

3.2 Der Parteienstreit und das Scheitern des Optionenberichts

Vor diesem Hintergrund der wachsenden Bedeutung der Nato in Europa kam die Führung der ÖVP bereits vor einigen Jahren zum Schluss, dass ein Beitritt Österreichs zur nordatlantischen Allianz sich geradezu aufdränge. Die Partei hält es schlicht für inkonsequent, voll für die europäische Integration und für die ESVP der EU einzutreten, gleichzeitig aber der für die Umsetzung dieser Idee zentralen Institution fernzubleiben und Österreich damit sicherheitspolitisch in die zweite Liga zu verbannen. Nachdem die ÖVP zunächst Hemmungen hatte, sich dem Umstand zu stellen, dass ein Beitritt zur Nato mit der dauernden Neutralität Österreichs nicht in Einklang zu bringen wäre, vertritt sie nun seit geraumer Zeit den Standpunkt, dass Bündnissolidarität Vorrang vor überlebter Neutralität haben sollte.⁴⁷

Im Gegensatz zur ÖVP tritt die langjährige Koalitionspartnerin SPÖ jedoch vehement gegen einen Nato-Beitritt ein. Zum einen sieht sie für einen solchen Schritt keinen dringenden Handlungsbedarf, zum anderen stört sie sich am Militärbündnischarakter der Nato. Hauptgrund für ihre ablehnende Haltung ist jedoch

⁴⁶ Ebd., S. 34. Siehe auch: Roithner, Österreich zwischen „neuer“ Nato und Militärunion, S. 33.

⁴⁷ Schneider, Der Optionenbericht, S. 444-454.

die Tatsache, dass ein Beitritt zur Nato mit der Neutralität Österreichs nicht zu vereinbaren wäre. Dieser Neutralität fühlt sich die Sozialdemokratie – wie im übrigen in weit stärkerem Masse auch die Grünen – nach wie vor verpflichtet, und sie weiss dabei die Mehrheit der österreichischen Bevölkerung hinter sich.⁴⁸

Statt mit dem Nato-Beitritt sympathisieren deshalb weite Teile der SPÖ mit dem Projekt eines Systems kollektiver Sicherheit, wie die Uno eines ist. Dies ist zum einen darauf zurückzuführen, dass ein System kollektiver Sicherheit in der Regel als friedliebender perzipiert wird als eine Allianz. Zudem stellt sich bei der Teilnahme an einem solchen System im Gegensatz zur Mitgliedschaft in einem Militärbündnis die Neutralitätsfrage nicht, da sich hier nicht Kriegsparteien gegenüberstehen, sondern es um die Durchsetzung von Rechtswahrung geht. Auch steht hinter diesem sozialdemokratischen Modell ein gewisses Mass an Antiamerikanismus, was sich daran erkennen lässt, dass es immer wieder Stimmen aus der SPÖ gibt, die für eine gesamteuropäische Sicherheitsstruktur plädieren, die auch Russland ohne Diskriminierung einschliessen soll, aber gegenüber den USA über eine gewisse Eigenständigkeit verfügen müsste.⁴⁹

Im März 1998 führte die Uneinigkeit der damaligen Koalitionspartner ÖVP und SPÖ in der Nato-Frage zum Scheitern des sogenannten Optionenberichts, in dem die Bundesregierung dem Parlament verschiedene Vorschläge über die sicherheitspolitische Zukunft des Landes hatte unterbreiten wollen.⁵⁰ Während die ÖVP auf einen raschen Beitritt zur Nato drängte, war die SPÖ nicht bereit, die Nato-Mitgliedschaft explizit als Option in den Bericht aufzunehmen. In der Folge misslang die Verabschiedung des Optionenberichts, und die Sicherheitspolitik Österreichs stützte sich deshalb bis in jüngste Zeit noch immer auf den Landesverteidigungsplan aus dem Jahre 1984, der in seiner Substanz wiederum auf die siebziger Jahre zurückging.

3.3 Die Haltung der neuen Regierung

Erst unter der neuen ÖVP-FPÖ-Koalition ist es gelungen, die in der Nato-Frage zuvor gesplante österreichische Regierung wieder zu einen. In ihrem Regierungsprogramm vom 4. Februar 2000 lässt die neue Landesspitze verlauten, dass eine Mitgliedschaft Österreichs zu einem nicht mehr allzu fernen Zeitpunkt nicht

⁴⁸ Schneider, Der Optionenbericht, S. 454.

⁴⁹ Reiter, Erich. Österreichs europäische Sicherheitspolitik: Befürworter und Verhinderer. In: *Neue Zürcher Zeitung*, 1. September 2000.

⁵⁰ Der offiziell nie verabschiedete österreichische Optionenbericht findet sich unter: www.oecies.or.at/doku.html.

ausgeschlossen werde.⁵¹ Vor diesem Hintergrund ist Österreich inzwischen in einen intensivierten Dialog mit der Nato eingetreten. Dabei soll geprüft werden, ob und inwieweit die Teilnahme am *Membership Action Plan*, welcher der Vorbereitung auf die Mitgliedschaft dient, für Österreich sinnvoll wäre. Wie ÖVP und FPÖ allerdings betonen, soll auch mit diesem Schritt eine endgültige Entscheidung über eine zukünftige Mitgliedschaft Österreichs noch nicht vorweggenommen werden. Die österreichische Regierung gibt sich also in der Nato-Frage betont vorsichtig. Zudem liegt der Schwerpunkt ihrer sicherheitspolitischen Integrationspolitik nach wie vor bei der EU. Bevor ein Nato-Beitritt definitiv ins Auge gefasst wird, soll deshalb abgewartet werden, wie sich die Europäische Sicherheits- und Verteidigungsidentität weiterentwickeln wird. Ob die Regierung deshalb bereits in ihrer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin einen Nato-Beitritt fordern wird, ist fraglich, wird sich aber im Sommer weisen, wenn nebst dem Analyseteil auch der Empfehlungs- und Forderungsteil vorliegen wird.⁵²

Unabhängig von den Absichten der Regierung ist die Wahrscheinlichkeit, dass Österreich in naher Zukunft Nato-Mitglied wird, allerdings äusserst gering. Zum einen, weil – wie bereits ausgeführt – die Neutralitätsanhänger im Parlament eine Sperrminorität besitzen und damit in der Lage sind, die für einen Nato-Beitritt erforderliche Änderung oder Aufhebung des Verfassungsgesetzes über die Neutralität zu verhindern. Zum anderen dürfte die Nato Vorbehalte gegenüber einem Beitrittskandidaten anmelden, dessen Verteidigungsbudget mit etwa 0,8 Prozent Anteil am Bruttoinlandprodukt den letzten Rang unter den europäischen Ländern einnimmt. Dies lässt Österreich als militärisch vollwertigen Partner wenig glaubwürdig erscheinen.⁵³ Obwohl ein österreichischer Nato-Beitritt vor dem Hintergrund der österreichischen EU-Politik und des österreichischen Engagements im PSO-Bereich eine gewisse Implikationslogik aufweist, verfügt die österreichische Regierung damit auf lange Sicht nicht über den nötigen Handlungsspielraum, um diesen Schritt auch tatsächlich zu vollziehen.

Résumé

Mit dem Ende des Kalten Krieges veränderten sich die strategischen und politischen Rahmenbedingungen umfassend, und den Staaten Europas bot sich nunmehr die Möglichkeit, an der Neugestaltung des europäischen Sicherheitssystems

⁵¹ Österreichische Bundesregierung, Regierungsprogramm „Österreich neu regieren“, S. 97.

⁵² Ebd., S. 96-97. Siehe auch: Reiter, Österreichs europäische Sicherheitspolitik.

⁵³ Ebd.

mitzuwirken. Österreich ergriff diese Gelegenheit, seine Interessen und Ziele in das neue Europa einzubringen und unternahm im Verlauf der neunziger Jahre wesentliche Schritte in Richtung einer auf europäischer Kooperation und Solidarität gründenden Sicherheitskonzeption. So trat es 1995 der EU bei, erlangte den Beobachterstatus in der Westeuropäischen Union und intensivierte sein friedenspolitisches Engagement im Rahmen der Uno. Auch näherte sich Österreich der Nato an und beteiligte sich nicht nur an der Partnerschaft für den Frieden, sondern auch an der vertieften PfP und am PfP-Planungs- und Überprüfungsprozess.

Obwohl Differenzen zwischen den damaligen Regierungsparteien SPÖ und ÖVP hinsichtlich eines Beitritts zur Nato die Verabschiedung einer neuen sicherheitspolitischen Gesamtkonzeption verhinderten, gelangen Österreich in dieser Aufbruchphase auch praktische politische und militärische Anpassungsmassnahmen an die veränderte internationale Lage. Diese kamen vor allem dem österreichischen Engagement im PSO-Bereich zugute, das vor dem Hintergrund schwelender Konflikte und offener Kriege in der unmittelbaren Nachbarschaft Österreichs an sicherheitspolitischer Relevanz gewonnen hatte. Mit einer umfassenden Heeresreform, einem neuen PSO-Vorbereitungskonzept und den nötigen Gesetzesanpassungen schuf das Land die Voraussetzungen, um auf die sich stetig wandelnden Anforderungen bei Auslandseinsätzen zugunsten des Friedens effizient und adäquat reagieren zu können. Allerdings gibt es gerade im PSO-Bereich auch einige ungelöste Probleme. Dazu gehören zunächst drohende Rekrutierungsengpässe, die wiederum der Forderung nach einem Berufsheer Auftrieb verleihen. Des weiteren stellt sich die Frage nach der Teilnahme Österreichs an *friedenserzwingenden* Operationen und aufgrund der führenden Rolle der Nato im europäischen Krisenmanagement auch die eines österreichischen Nato-Beitritts.

Ungelösten Problemen sieht sich das Land aber auch in Zusammenhang mit seiner EU-Mitgliedschaft gegenüber. Diese betreffen vor allem die Neutralität des Landes. Im Zuge der sicherheitspolitischen Integration Österreichs in die EU wurde diese in der Bundesverfassung in bezug auf Aktionen im Rahmen der EU bereits weitgehend ausser Kraft gesetzt. In ihrer neuen Sicherheits- und Verteidigungsdoktrin, deren erster Teil seit wenigen Wochen vorliegt, hat die österreichische Regierung denn auch unmissverständlich klar gemacht, dass Österreich längst kein dauernd Neutraler, sondern nur mehr bündnisfrei ist.

Inwieweit Österreich aufgrund dieser verfassungsrechtlichen Situation für Aktionen im Rahmen der EU auch seiner völkerrechtlichen Neutralitätspflichten entledigt ist, ist allerdings umstritten. Zudem hat das österreichische Neutralitätsgesetz nach wie vor Bestand. Diese Restneutralität und der unklare völkerrecht-

liche Status stellen Österreich vor allem in Zusammenhang mit Petersberg-Aufgaben – und hier insbesondere bei der Gewährung von Transitrechten – vor einige Probleme. Aufgrund der nicht restlos gesicherten Verlässlichkeit Österreichs bei gemeinsamen Aktionen der EU sieht sich die österreichische Regierung denn auch einigem Druck von seiten seiner Partner ausgesetzt, den völkerrechtlichen Status Österreichs endgültig zu klären. Die österreichische Regierung macht keinen Hehl daraus, dass sie dabei gerne soweit ginge, Österreich ganz von seinem neutralen Status zu entbinden. Dies ist zum einen auf die zunehmende Funktionslosigkeit der österreichischen Neutralität und ihre mangelnde Akzeptanz bei den EU-Partnern zurückzuführen. Zum anderen würde dieser Schritt den Beitritt Österreichs zur Nato ermöglichen, den die österreichische Regierung aufgrund der führenden Rolle der Nato in der europäischen Sicherheitspolitik im allgemeinen und im europäischen Krisenmanagement im besonderen mittelfristig für unabdingbar hält. Eine Mehrheit der österreichischen Bevölkerung will von diesen Plänen der Regierung aus neutralitätspolitischen Gründen allerdings nichts wissen. Die Regierung wird sich aus diesem Grunde schwer tun, die Abkehr Österreichs von der Neutralität in Richtung Solidarität konsequent weiterzuführen.

Schwerpunktthema