

Österreichs Verständnis der Neutralität im Widerspruch zur GSVP der EU?



Source: shutterstock.com/Nataliya Nazarova

Autor: Bernhard Schulyok; Forschungsinteressen: Sicherheitspolitik, Militär, Gesellschaft. 3

Taschenbücher für die Zeitschrift „Truppendienst“, zahlreiche Einzelartikel. Fähigkeitenentwicklung im ÖBH unter Beachtung nationaler und internationaler Aspekte. Bei den in diesem Artikel vertretenen Ansichten handelt es sich um die des Autors. Diese müssen nicht mit jenen des BMLV übereinstimmen.

Abstract: Die Invasion Russlands in der Ukraine hat nicht nur die Diskussion über Verteidigungsbudgets in Europa entfacht, sondern in Österreich zusätzlich die Frage der Neutralität. Der Mentalität Österreichs entsprechend soll unter Aufrechterhaltung der Neutralität der Spagat zur Teilnahme am sicherheits- und verteidigungspolitischen Handeln der Europäischen Union gelingen. Speziell ist die hohe Anerkennung der Neutralität in Österreich selbst bei geringer Bereitschaft sie selbst zu verteidigen. Weiters herrscht die Erwartung vor, dass andere Nationen die Verteidigung Österreichs übernehmen – ein Widerspruch. Dies aufzeigend soll alternativ der Weg einer uneingeschränkten Kooperation unter Gewährleistung eines tatsächlichen Beitrags zur Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) der Europäischen Union (EU) aufgezeigt werden, um den Vorwurf des „sicherheitspolitischen Trittbrettfahrens“ zu entkräften und uneingeschränkte (militärische) Solidarität zu leisten.

Bottom-line-up-front: Der Mythos der Unantastbarkeit als neutraler Staat wurde vielfach aus vermeintlicher Kostenersparnis, politischer Opportunität als auch Unkenntnis gepflegt und die „aktive“ Neutralitätspolitik der Bevölkerung als Alternative suggeriert. Sozialer Wohlstand und die „Insel der

Seligen“ haben scheinbaren Frieden vermittelt und die Befürworter der Neutralität von der Realpolitik des 21. Jahrhunderts ferngehalten.

Problemdarstellung: Wie kann der sicherheitspolitische Scheideweg Österreichs im Rahmen von GSVP und Neutralität erfasst werden?

Was nun?: Für eine zukunftsorientierte Sicherheits- und Verteidigungspolitik Österreichs bedarf es einer Änderung des Mindsets in Politik und Gesellschaft. Hierzu bedarf es einer faktenbasierenden Informationskampagne und eines folgenden parteiübergreifenden Schulterschlusses, um eine völkerrechtlich tragfähige Lösung gegenüber der internationalen Gemeinschaft, insbesondere der EU und ihren Mitgliedstaaten, verbindlich zu kommunizieren.

„Österreich ist frei!“ - Vom Moskauer Memorandum zum Neutralitätsgesetz

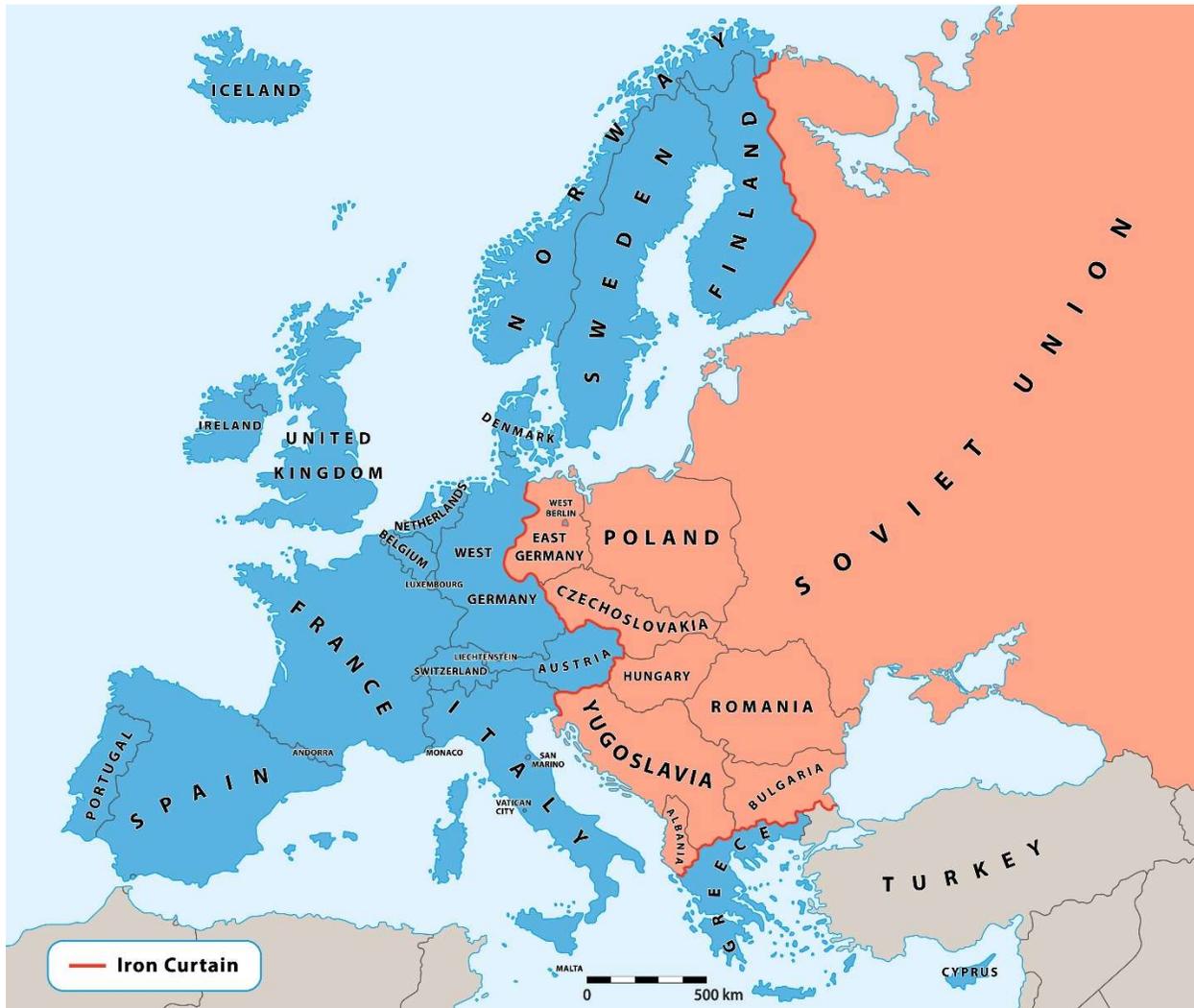
Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde Österreich durch die Alliierten in vier Besatzungszonen unterteilt. Wien in der sowjetischen Zone wurde durch alle vier Mächte besetzt. Es drohte das deutsche Schicksal der Teilung.[1] Die vom Westen abdriftende Sowjetunion (UdSSR) machte nach Gründung der NATO (North Atlantic Treaty Organization)[2] am 4. April 1949 die Frage der Zukunft Österreichs abhängig vom zukünftigen Status Westdeutschlands. Bereits im Rahmen der Berliner Außenministerkonferenz Anfang 1954 brachte der sowjetische Außenminister Molotow eine Neutralität Österreichs als Bedingung für eine Unabhängigkeit ins Treffen, es scheiterte aber an anderen Forderungen. Während der Verhandlungen über den Status Westdeutschlands erfolgten in Moskau vom 12.-15. April 1955 Gespräche mit einer österreichischen Delegation zur Zukunft Österreichs, deren Abschluss im Moskauer Memorandum festhielt, dass Österreich keinen militärischen Bündnissen beitreten und keine militärische Stützpunkte auf seinem Gebiet zulassen werde sowie sich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird.[3] Das war die Voraussetzung für den Staatsvertrag von Seiten der UdSSR mit dem Ziel der Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreichs. Für die Bundesrepublik Deutschland (BRD) wiederum eröffneten die Pariser Verträge vom 5. Mai 1955 den Beitritt zur NATO, welcher am 9. Mai tatsächlich beurkundet wurde.

Als Antwort auf den Beitritt der BRD zur NATO gründeten auf Initiative der Sowjetunion die UdSSR, Polen, die Tschechoslowakei, Ungarn, Rumänien, Bulgarien, Albanien und die Deutsche Demokratische Republik (DDR) den Warschauer Pakt (WAPA) am 14. Mai 1955. So bestand zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Österreichischen Staatsvertrages[4] am 15. Mai 1955 in Wien bereits ein in zwei Blöcke geteiltes Europa. Aus Sicht der UdSSR war es vorteilhaft mit der Schweiz und Österreich einen neutralen Block inmitten Europas zu haben, der die NATO in Nord und Süd trennte. Da sich Österreich jedoch eher dem Westen zugehörig fühlte, und dies insgeheim auch militärisch bekundete, war es aus Sicht NATO nicht unbedingt ein Nachteil.[5] Österreich war somit aus militärischer Sicht Puffer zwischen Ost und West, aber auch, unbeschadet seiner Neutralitätserklärung, auf beiden Seiten geplanter Auf- und Durchmarschraum.[6] Planungen – sowohl auf Seiten der NATO als auch des WAPA – sahen im Anlassfall neben dem Durchmarsch und Kampfhandlungen in Österreich auch den Einsatz „taktischer“ Nuklearwaffen vor.[7] Neutralität war somit nie ein Schutzfaktor. Österreich hatte das Glück, dass es zu keinem Krieg in Europa kam.

Österreichs Neutralität – eine rein militärische Neutralität

Der Bogen vom Moskauer Memorandum bis zum tatsächlichen Inkrafttreten des Neutralitätsgesetzes[8] im Bundesverfassungsrang (obgleich nicht Teil der Bundesverfassung!) am 26. Oktober 1955 war der Weg in die Freiheit Österreichs mittels Staatsvertrag. Ob jetzt durch die UdSSR indirekt aufgezwungen oder nicht – im Neutralitäts-Bundes-Verfassungsgesetz wird von „aus freien Stücken“ gesprochen. Die „immerwährende“ Neutralität wird demgemäß zum Zwecke der Unabhängigkeit mit allen zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigt. „Österreich wird (...) keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen.“[9] Die Neutralität ist kein Bestandteil des Staatsvertrages, wird dort auch nicht erwähnt. Die Signatarmächte (USA; Frankreich, Großbritannien, Sowjetunion) garantieren im Artikel 2 des Staatsvertrags davon unbenommen die Unversehrtheit und Unabhängigkeit Österreichs.

Diese Neutralität war also immer eine rein militärische, keine ideologische. Dennoch kommen im Zusammenhang mit internationalen bewaffneten Auseinandersetzungen völkerrechtliche Rechte und Pflichten eines Neutralen zum Tragen und gerade der immerwährende Neutrale hat bereits in Friedenszeiten auf seine Unabhängigkeit und Unparteilichkeit zu achten.



Source: shutterstock.com/Peteri

Österreichs immerwährende Neutralität am Prüfstein der Internationalen Gemeinschaft

Die völkerrechtlichen Bestimmungen sind Grundlage des Vertrauens und staatlichen Handelns. Konkret hat der Neutrale an keinem Krieg teilzunehmen, da ansonsten seine Neutralität erlischt.[10] Weiters hat er zu verhindern, dass sein Gebiet durch Kriegführende genützt wird. Auch ist es untersagt Truppen, Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch das Gebiet einer neutralen Macht hindurchzuführen. Das betrifft natürlich auch den Luftraum.

Daraus ist abzuleiten, dass es nur eine bewaffnete Neutralität geben kann, um die Einhaltung der Bestimmungen im Anlassfall durchsetzen zu können. Betreffend der Unterstützung der Kriegführenden ist Folgendes vermerkt: „Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder des anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern.“[11] Jedoch sind derlei Bestimmungen auf die Kriegführenden gleichmäßig anzuwenden. Steuernd hinsichtlich Parteilichkeit werden durch nahezu alle Nationen der internationalen Staatengemeinschaft die Vereinten Nationen (VN) mit ihrer Charta angesehen, insbesondere mit der Verhängung von Sanktionen und Ausübung des Gewaltmonopols, praktiziert durch den UN-Sicherheitsrat beziehungsweise der Generalversammlung.[12] Nur diese können im Bedarfsfall militärische Maßnahmen zur Befriedung anordnen, unbeschadet des Naturrechts zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung.[13]

Österreich geht aber noch weiter, denn bereits Maßnahmen wie Sanktionen der OSZE (Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa) oder nach dem EU-Vertrag (EUV Art 43, Abs. 1) werden als bindend betrachtet, so wie zuletzt Sanktionen gegen Russland verhängt wurden. Selbst die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung, die eine einstimmige Beschlussfassung im Europäischen Rat ermöglicht, hat Folgeerscheinungen – Österreich hat diese Option beim Thema Waffenlieferungen durch die EU an die Ukraine gewählt. Österreich ist dennoch, wie alle anderen EU-Mitgliedstaaten, auf Russlands Liste „unfreundlicher Staaten“ vermerkt und hätte unter anderem Gaslieferungen in Rubel zu bezahlen. Ist somit für Österreich als Mitglied der europäischen Union überhaupt noch eine „aktive“ Neutralitätspolitik möglich?

Die „Insel der Seligen“ und die „aktive“ Neutralitätspolitik

Die „Insel der Seligen“ – angeblich nach Papst Paul VI. – hat sich, in der Zeit des Kalten Krieges zwischen den Blöcken situiert, selbst ideologisch dem Westen zugerechnet, militärischen Widerstand im Anlassfall eher gegen den Osten ausgerichtet, diesen aber als zwecklos betrachtet. Daher wurde nicht „nach Vorbild Schweiz“ in die militärische Wehrhaftigkeit investiert, sondern ein Mythos aufgebaut, nach dem „aktive“ Neutralitätspolitik davor bewahre in kriegerische Handlungen verstrickt zu werden. Höhepunkt dieser Ära war sicherlich die Amtszeit von Dr. Bruno Kreisky, Bundeskanzler der Republik Österreich von 1970-1983, davon ab 1971 als Kanzler einer SPÖ-Alleinregierung. Kreisky war bereits als Staatssekretär Teilnehmer der Gesprächen zum Moskauer Memorandum. Neben sozialen Versprechungen wurde auch

mit dem Slogan „6 Monate sind genug“ (Verkürzung der Wehrdienstzeit von neun auf sechs Monate, jedoch zusätzlich 60 Tage Truppenübung) die Nationalratswahlen 1971 gewonnen.

Unbestritten sind die sozialen Errungenschaften dieser Epoche, wenn auch einhergehend mit einer hohen Staatsverschuldung. Bemerkenswert ist die Verknüpfung des steigenden Wohlstandes der Bevölkerung (basierend jedoch auf dem Startpaket des Marshallplans) und der kriegsfreien Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg, die geschickt beide durch die Politik und gerade durch Kreisky der „aktiven“ Neutralitätspolitik zugeschrieben wurden. Dem ist entgegenzuhalten, dass auch Deutschland fern jedes Krieges war und sogar einen stärkeren wirtschaftlichen Aufschwung als Österreich erlebte, obwohl eben nicht neutral.

Der Historiker Oliver Rathkolb diagnostizierte, die „Hochphase sozialer und politischer Zufriedenheit in den siebziger Jahren“ hätte „diese Transformation von Neutralität in einen Code für Wohlstand, Sicherheit und internationale Reputation tief im kollektiven Bewusstsein verankert.“[14] So wurde fälschlicherweise die Neutralität als Grundlage von Wohlstand und Frieden gesehen und dieser Irrglaube wird durch die Politik bis heute weiter betrieben.

Die sogenannte „aktive“ Neutralitätspolitik war aber eher eine aktive Außenpolitik, die Kreisky bereits als früherer Außenminister durch Kontakte nach Ost und West, aber auch nach Afrika und in den Nahen Osten pflegte und ihn zu internationaler Bekanntheit führte. Kreisky war stets der Meinung, dass Österreich durch aktive Außenpolitik besser geschützt werden könne als durch das Bundesheer. „Der Bundeskanzler setzte entschieden auf Diplomatie und Neutralität: Die UNO-City könne die Stadt Wien wesentlich besser schützen als sämtliche österreichischen Panzer.“[15] Die UNO-City, eigentlich Vienna International Centre (VIC), wurde 1973-1979 von der Republik Österreich und der Stadt Wien (beide Eigentümer) um 8,8 Milliarden Schilling (rund 580 Millionen Euro) erbaut und den Vereinten Nationen um einen symbolischen Schilling (7 Eurocent) Pachtzins für 99 Jahre vermietet. Somit ist Wien neben New York, Genf und Nairobi der vierte Amtssitz der Vereinten Nationen.

Weiters haben seit 1995 das Sekretariat sowie der Ständige Rat der OSZE ihren Sitz in Wien. Mit dem Konferenzzentrum als zusätzlicher Tagungsort sind die Internationalen Organisationen für Österreich, respektive Wien, ein nicht uneigennütziger Wirtschaftsfaktor mit tausenden Mitarbeitern und ebenso vielen Konferenzen jährlich. Wirtschaftlich erwähnenswert, und mit Sitz in Wien seit 1965, ist außerdem die 1960 gegründete Organisation erdölexportierender Länder (OPEC), deren Mitgliedstaaten über rund 40% der weltweiten Erdölproduktion und über drei Viertel aller weltweiten Erdölreserven verfügen. Die

„aktive“ Neutralitätspolitik konnte jedoch Gewalt nicht fernhalten, wie die OPEC-Geiselnahme am 21. Dezember 1975 durch ein sechsköpfiges internationales Terrorkommando unter Führung von „Carlos, der Schakal“, die anschließende Entführung und drei Tote, zeigte. Ebenso wenig konnte der Terroranschlag auf den *El-Al*-Schalter auf dem Flughafen Wien-Schwechat am 27. Dezember 1985 verhindert werden, mit insgesamt 4 Toten und 39 Verletzten durch drei palästinensische Terroristen. Es ist also auch hier ein Irrglaube, dass sich die „Insel der Seligen“ durch Neutralität von Gewalt fernhalten könne, wie auch zuletzt mit dem Terroranschlag am 2. November 2020 in Wien gesehen mit vier Toten und 23 teilweise schwer Verletzten.

Die Umfassende Landesverteidigung – der Weisheit letzter Schluss?

Die Umfassende Landesverteidigung ist als gemeinsamer Lösungsansatz von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft gegen Bedrohungen von außen gedacht und wurde 1975 in der Bundesverfassung verankert. „Ihre Aufgabe ist es, die Unabhängigkeit nach außen sowie die Unverletzlichkeit und Einheit des Bundesgebietes zu bewahren, insbesondere zur Aufrechterhaltung und Verteidigung der immerwährenden Neutralität. Hierbei sind auch die verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihre Handlungsfähigkeit sowie die demokratischen Freiheiten der Einwohner vor gewaltsamen Angriffen von außen zu schützen und zu verteidigen.“[16] „Zur umfassenden Landesverteidigung gehören die militärische, die geistige, die zivile und die wirtschaftliche Landesverteidigung.“[17]

Nach zehnjähriger Bearbeitung wurde schließlich 1985 der Landesverteidigungsplan[18] erlassen, der bis dato gültig ist und die Umsetzung der Umfassenden Landesverteidigung in den vier Teilbereichen regeln sollte. Aus militärischer Sicht war die Raumverteidigung[19], ein Konzept nach seinem „Erfinder“ – dem damaligen Armeekommandanten General Spannocchi – benannt, die Antwort gegen etwaige Durchmärsche. Jedoch erreichte mangels Ressourcen dieses Konzept nie die geplanten Ausbaustufen. Insbesondere fehlende Luft- und Flugabwehrkomponenten hätten den Erfolg fraglich gemacht. Als Basis für alle Teilbereiche der Landesverteidigung hätte die Geistige Landesverteidigung dienen sollen, die „bei den österreichischen Staatsbürgern die Bereitschaft wecken, zur Sicherung ihrer staatlich-gesellschaftlichen Lebensgrundlagen beizutragen und möglichen Bedrohungen entgegenzuwirken. Diese Bereitschaft schließt den Willen mit ein, Beschränkungen auf sich zu nehmen, Belastungen zu tragen, Verzicht zu leisten, Opfer zu bringen (...). Die Geistige Landesverteidigung soll alle Bereiche des öffentlichen Lebens durchziehen.“[20] Auch die wirtschaftliche Landesverteidigung hat sich eher an der

Gewinnmaximierung orientiert, weniger an der Vorsorge. War doch festgehalten, im „Bereich der materiellen Vorsorgen gilt es, die sicherheitspolitische Interessenslage Österreichs stets auch bei der Verfolgung konkreter wirtschaftspolitischer Ziele und außenwirtschaftlicher Aktivitäten zu berücksichtigen; dieses Engagement ist insbesondere dort vonnöten, wo eine wirtschaftliche Verflechtung, sei es *import- oder exportseitig*, zu einer *sicherheitspolitisch relevanten Abhängigkeit*, d.h. zu einer *Einschränkung* unserer nationalen *Handlungsfreiheit* führen kann.“[21] Inwieweit Österreich seine politische und wirtschaftliche Unabhängigkeit durch eine achtzigprozentige Abhängigkeit von russischem Erdgas gewahrt hat, mag jeder selbst beurteilen.

Der EU-Beitritt

Lange schien der Beitritt zu einer anderen Organisation außer den Vereinten Nationen (Dezember 1955) nicht mit der Interpretation der Neutralität vereinbar. Trotzdem folgte nach dem Beitritt zur Europäischen Freihandelsassoziation (EFTA) als Gründungsmitglied 1960 und dem Freihandelsabkommen mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) 1973 als Vorgängerin der heutigen EU 1989 das Beitrittsgesuch zur den Europäischen Gemeinschaften, der heutigen Europäischen Union (EU). Die Verhandlungen starteten gemeinsam mit Schweden und Finnland und wurden im April 1994 abgeschlossen. In Österreich wurde das Bundesverfassungsgesetz über den EU-Beitritt mit einer Zweidrittelmehrheit angenommen. Der Beitritt der drei Länder erfolgte schließlich am 1. Jänner 1995.[22] Österreich trat ohne Neutralitätsvorbehalt bei und verpflichtete sich zur vollumfänglichen Teilnahme an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP).[23] Als militärischer Arm der EU galt damals die Westeuropäische Union (WEU) mit Beistandspflicht im Falle eines militärischen Angriffs – aber nur für ihre Mitglieder, die nicht deckungsgleich mit jener der EU waren. Österreichs Politik diskutierte zwar den Beitritt, verfolgte ihn aber nicht näher, da dieser nicht mit der Neutralität vereinbar schien; so blieb es bei einem Beobachterstatus. Der WEU oblag neben der Verteidigung im Anlassfall die Wahrnehmung der sogenannten Petersberger Aufgaben, die von der EU mit dem Vertrag von Amsterdam 1999 übernommen und schließlich alle Aufgaben inklusive Verteidigung mittels Vertrag von Lissabon (2009) integrierte. Die somit funktionslose WEU wurde mit Wirksamkeit 30.06.2011 aufgelöst.

Prinzipiell ist daher kritisch zu hinterfragen, ob die EU mit ihrer Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik, insbesondere nach Übernahme aller Aufgaben von der als Militärbündnis zu bezeichnenden WEU, neben all ihren anderen Schwerpunkten in Wirtschaft und Politik, konzeptionell

nicht selbst zu einem Militärbündnis geworden und eine Mitgliedschaft für das neutrale Österreich somit generell widersprüchlich ist. Die Inkonsistenz der Neutralitätspolitik widerspiegelnd waren sich die politischen Parteien seit 1995 nicht einig, ob nun ein WEU- und/oder gar NATO-Beitritt erfolgen sollte. Auf der anderen Seite erfolgte hingegen 1999 die Entscheidung Sanktionen und Unterstützungen inklusive militärischer Maßnahmen sogar ohne UN-Mandatierung, also nur auf EU-Entscheidung (Europäischer Rat), mitzutragen.[24]

Österreichs Neutralität als Quadratur des Kreises

Wie inkonsistent die österreichische Neutralitätspolitik ist, lässt sich aufgrund der gelebten Praxis veranschaulichen. 1999 erfolgte ein Eingreifen der NATO ohne UN-Resolution im Kosovo-Konflikt. Obwohl in Brüssel im Rahmen der EU durch Österreich als humanitäre Aktion moralisch begrüßt, wurden keine Überflüge/Durchmärsche nach Berufung auf die Neutralität genehmigt.[25] Hingegen wurden unter anderem Überflüge der USA, wiederum ohne UN-Resolution, im Einsatz gegen das Taliban-Regime in Afghanistan 2001 genehmigt; anders als 2003, auch ohne UN-Resolution, beim Krieg gegen den Irak, als der Neutralitätsfall erklärt und Überflüge abgelehnt wurden.[26] Eine glaubwürdige, nachvollziehbare Neutralitätspolitik sieht anders aus.

Die österreichische Seele übt sich inzwischen seit Jahrzehnten darin reflexartig zu versichern, dass jegliche Maßnahmen und Entwicklungsschritte der EU in Richtung Vertiefung der GASP und insbesondere der GSVP mit der österreichischen Neutralität vereinbar seien. Diesbezüglich wird jedoch mit zweierlei Maß gemessen. Argumentativ unterscheidet Österreichs Politik hier nämlich zwei rechtliche Aspekte – die verfassungsrechtliche Neutralität (Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs) einerseits und die Neutralität als Rechtsinstitut des Völkerrechts andererseits. Diese hybride Form kennt das Völkerrecht nicht und macht es Dritten auch nahezu unmöglich zu differenzieren. Durch die Aushöhlung und Deformierung der Neutralität nach dem österreichischen Verständnis durch ständige Anpassung der nationalen Gesetzgebung, insbesondere der verfassungsrechtlichen Gesetze, wurde die Neutralität auf den Kern des Neutralitätsgesetzes reduziert – keine Stationierung fremder Truppen und kein Beitritt zu einem Militärbündnis. Wenn also davon gesprochen wird, dass gewisse Schritte im Rahmen der EU „mit der Neutralität vereinbar sind“, dann ist hier die nach österreichischem Rechtsverständnis verfassungsmäßig angepasste Version zu verstehen, die sich immer weiter vom Rechtsverständnis des Völkerrechts entfernt. Dies ist insbesondere beim

Artikel 23j B-VG zu sehen, der im Bereich der GASP und somit auch GSVP nicht nur das Neutralitätsgesetz derogiert, sondern auch das Völkerrechtsinstitut der Neutralität, wie nachfolgend dargestellt wird.[27]

Bei diesem Offenhalten aller Optionen und Interpretationsspielraum wird ein wesentlicher Gedanke einer Gemeinschaft übersehen, nämlich die Solidarität. Österreich vermittelt den Eindruck gerne von der Sicherheit durch andere zu profitieren, wie nach dem EU-Gipfel in Versailles am 11. März 2022 klar ersichtlich wurde: „Jene EU-Staaten, die zugleich der NATO angehören, hätten deutlich gemacht, dass die Neutralen und Bündnisfreien wegen der EU-Beistandspflicht indirekt auch von der NATO geschützt werden. Das gilt als Warnung an Moskau, das Finnland gedroht hat. Österreich profitiere davon, erklärt Kanzler Nehammer.“[28]

Bedeutet dies nun, sollte Finnland – ein EU– aber kein NATO-Mitglied – von Russland angegriffen werden, dass dann automatisch ein Bündnisfall nach Art. 5 NATO-Vertrag ausgerufen würde? Nein, dies ist nicht vorstellbar, es werde eher die Beistandspflicht nach Art. 42 (7) EU-Vertrag schlagend. Inwieweit hier NATO-Ressourcen zusätzlich zum Einsatz kämen, ist diskussionswürdig. Anders wäre es, wenn ein NATO-Mitglied, das gleichzeitig EU-Mitglied ist, angegriffen würde; dann würde ein Bündnisfall in beiden Organisationen eintreten.



Source: shutterstock.com/Viacheslav Lopatin

NATO – ein Militärbündnis

Der Artikel 5 des NATO-Vertrages (Washington Treaty) regelt seit 1949 die Beistandspflicht im Falle eines bewaffneten Angriffs auf ein oder mehrere Mitglieder, und zwar „in Ausübung des in Artikel 51 der Satzung der Vereinten Nationen anerkannten Rechts der individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung (...), indem jede von ihnen unverzüglich für sich und im Zusammenwirken mit den anderen Parteien die Maßnahmen, einschließlich der Anwendung von Waffengewalt, trifft, die sie für erforderlich erachtet, um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.“[29] Die Unterstützung liegt also im Ermessen des Unterstützers. Die NATO verfügt über stehende zivile (politische) und militärische Strukturen. Die Alliierten haben rotierende designierte Verbände beziehungsweise Infrastruktur der NATO-Führungsstruktur zugeordnet. Eine militärische Reaktion ist somit im Anlassfall sichergestellt und gegenseitige Unterstützung gewährleistet.[30]

Europäische Union – auch eine Verteidigungsunion?

Die Beistandsklausel wurde 2009 (Reformvertrag von Lissabon) in Artikel 42 Absatz 7 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) festgeschrieben.

„Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 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 ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.“

Die Beistandspflicht beider Organisationen beinhaltet die Möglichkeit zum Einsatz militärischer Mittel – die NATO strukturell, die EU konzeptionell, wobei die „Irische Klausel“^[31] für „Neutrale“ dies nicht erzwingt und offen lässt. Jetzt könnte man ableiten, dass der Bezug zu Artikel 51 UN-Charta – kollektive Selbstverteidigung – auch Neutralen die Interpretation im Rahmen des Bündnisses ermöglicht – der Angriff auf ein EU-Mitglied ist Angriff auf Österreich selbst und somit die Neutralität aufgehoben und die Anwendung militärischer Mittel zur Verteidigung zulässig. Dann bliebe die Frage – wozu noch Neutralität: Befindet sich Österreich bereits seinem Neutralitätsgesetz widersprechend in einem Militärbündnis? Nach Ansicht des Europarechtsexperte Franz Leidenmühler sei der Ruf nach einem NATO-Beitritt deswegen unnötig, weil „wir sind bereits Mitglied in einem Militärbündnis.“^[32] Nur die Irische Klausel alleine verändert nicht den Charakter des Bündnisses, da ja alle anderen dieser Verpflichtung nachzukommen haben – mit allen Mitteln bedeutet eben auch mit militärischen.

Im EUV Artikel 42, Abs. 7, wird auch betont, dass für jene EU-Mitglieder, die gleichzeitig NATO-Mitglied sind, vorrangig deren NATO-Bündnisverpflichtung gilt. Dem kann indirekt auch entnommen werden, dass keine Absicht besteht eine eigenständige EU-Verteidigung, vielleicht sogar mit eigener EU-Armee, aufzustellen. Hier stellt insbesondere der Strategische Kompass der EU aus dem März 2022^[33] klar: „Eine stärkere und fähigere EU im Bereich Sicherheit und Verteidigung wird einen positiven Beitrag zur

globalen und transatlantischen Sicherheit leisten und bildet eine Ergänzung zur NATO, die für ihre Mitglieder das Fundament der kollektiven Verteidigung bleibt.“[34]

Eine Verteidigung Europas wird also in Ergänzung, in Anlehnung an jene der NATO erfolgen. Bereits jetzt ist die Verflechtung der Strukturen in vielen Bereichen gegeben. Grundlage hierfür ist der Vertrag *Berlin Plus*[35] zwischen NATO und EU aus 2003. Dies bedeutet im Falle eines Angriffes auf ein EU-Mitglied nicht automatisch eine Beistandspflicht nach NATO-Artikel 5; hier wird die EU noch Detailregelungen finden müssen. Artikel 42, Abs. 7, ist auch vielmehr eine Einzelregelung zwischen dem Bedarfsträger, dem angegriffenen Staat, und den einzelnen EU-Mitgliedern – also bilaterale Vereinbarungen. Für eine kollektive, koordinierte Verteidigung gilt hingegen Artikel 42, Abs. 2.

„Die Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik umfasst die schrittweise Festlegung einer gemeinsamen Verteidigungspolitik der Union. Diese führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat. Er empfiehlt in diesem Fall den Mitgliedstaaten, einen Beschluss in diesem Sinne im Einklang mit ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften zu erlassen.“

Es wird ferner der besondere Charakter einiger Mitglieder berücksichtigt und die NATO-Verpflichtungen anderer. Nachdem dies jedoch unter kollektive Selbstverteidigung nach der UN-Charta fiele, wäre dies durchaus nach Ansicht des Autors unter Berücksichtigung bisheriger Rechtsansichten Österreichs mit militärischen Mitteln vertretbar. Das Neutralitätsrecht kann nicht schlagend werden. Andererseits kann ein Neutraler ja nicht Mitglied eines Militärbündnisses sein, demnach sehen wir einen Widerspruch. Sollte sich andernfalls Österreich konstruktiv mit Berufung auf seine Neutralität enthalten, hätte es zumindest Überflüge oder ähnliches der anderen zu erdulden, denn „Im Geiste gegenseitiger Solidarität unterlässt der betreffende Mitgliedstaat alles, was dem auf diesem Beschluss beruhenden Vorgehen der Union zuwiderlaufen oder es behindern könnte.“[36] Spätestens hier hätte Österreich mit dem völkerrechtlichen Status eines Neutralen das Problem, dass es ja genau das verhindern sollte.

Militärische Führungsstrukturen

Zu den Führungsstrukturen ist anzumerken, dass laut *Berlin Plus* Vereinbarungen die NATO im Falle von optionalen Missionen Priorität in der Durchführung hat. Die EU kann somit auf die Kapazitäten der NATO rückgreifen, sofern diese nicht selbst benötigt werden. Wie die Führungsstrukturen im Rahmen der Verteidigung Europas zu gestalten sind, ist ungeklärt. Jedenfalls hat die EU für Auslandsmissionen und -

operationen ständige Führungsstrukturen, beginnend mit dem Militärstab der Europäischen Union (European Union Military Staff; EUMS). Der EUMS führt Auslandseinsätze (Out of Area) im Rahmen der Petersberger-Aufgaben (nunmehr Artikel 43 EUV)[37]. Ihm stehen hiezu auf militärstrategischer Ebene derzeit fünf designierte sogenannte Operations Headquarters (OHQ)[38] zur Verfügung.

Darüber hinaus ist dem EUMS unmittelbar ein stehender Militärischer Planungs- und Durchführungsstab (Military Planning and Conduct Capability; MPCC) zugeordnet, der militärische EU-Missionen ohne Exekutivbefugnisse direkt als OHQ führt. Sollte keines der EU-OHQ eine Mission führen, so kann die EU nach *Berlin Plus*-Vereinbarung und Verfügbarkeit auf die NATO zurückgreifen. In dem Fall würde der Chief of Staff Supreme Allied Commander Europe anstelle von Dir MPCC als Operation Commander (OpCdr) fungieren.[39]

Darüber hinaus gibt es neben den OHQ stehende taktische, landgebundene Kommandostrukturen, wie beispielsweise das (NATO-designierte) I. Deutsch-Niederländische Corps oder das Eurocorps, das ebenfalls bis zu 60.000 Soldaten im Einsatz führen kann. Hier ist seit 2021 auch Österreich im multinationalen Stab vertreten. Diese Kommanden sind sowohl für Einsätze im Rahmen der NATO als auch der EU ausgerichtet. Man sieht also die seit Jahren multinational eingespielte Zusammenarbeit, Strukturen, auf die sich auch die EU im Rahmen einer etwaigen Verteidigung abstützen kann. Der Schritt zu einem Militärbündnis ist jederzeit möglich, wenn nicht gar schon gesetzt.

Endnoten

[1] Die endgültige Teilung Deutschlands nach dem zweiten Weltkrieg erfolgte durch Gründung der „Alten“ Bundesrepublik Deutschland (BRD) am 23. Mai 1949 und nachfolgender Gründung der Demokratischen Deutschen Republik (DDR) am 7. Oktober 1949.

[2] Gründungsmitglieder der NATO waren USA, Kanada, Belgien, Dänemark, Frankreich, Großbritannien, Island, Italien, Luxemburg, Niederlande, Norwegen und Portugal.

[3] Österreichisches Staatsarchiv, *Moskauer Memorandum*, Online-Quelle, <https://www.unesco.at/kommunikation/dokumentenerbe/memory-of-austria/verzeichnis/detail/article/moskauer-memorandum-1955>, abgerufen am April 16, 2022.

[4] RIS des Bundes, BGBl. 152/1955, *Staatsvertrag*, Online-Quelle, https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1955_152_0/1955_152_0.pdf, abgerufen am April 16, 2022.

[5] Dieter Krüger, *Brennender Enzian – Die Operationsplanung der NATO für Österreich und Norditalien 1951 bis 1960*, Rombach Verlag KG, Freiburg i.Br/Berlin/Wien: 2010, 86.

[6] Idem.

- [7] Ibid, 75-85 sowie Anhang zu *Kleine Zeitung* Oktober 19, 1997, „Ungarns Armee hätte einmarschieren müssen,“ Online-Quelle, https://www.bundesheer.at/pdf_pool/publikationen/01_ono_07_anhang.pdf, abgerufen am April 02, 2022.
- [8] RIS des Bundes, *Neutralitätsgesetz*, Online-Quelle, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000267>, abgerufen am April 18, 2022.
- [9] Idem.
- [10] Parlament, „Wieso ist Österreich neutral und was heißt das?,“ (Mediathek, September 08, 2021), <https://www.parlament.gv.at/MEDIA/POD/FOLGE57/index.shtml>, abgerufen am April 18, 2022.
- [11] Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs, Artikel 7, Online-Quelle, https://fedlex.data.admin.ch/filestore/fedlex.data.admin.ch/eli/cc/26/499_376_481/19100711/de/pdf-a/fedlex-data-admin-ch-eli-cc-26-499_376_481-19100711-de-pdf-a.pdf, abgerufen am April 18, 2022.
- [12] RIS des Bundes, *Gesamte Rechtsvorschrift für Satzung der Vereinten Nationen*, Kapitel VII, Maßnahmen bei Bedrohungen des Friedens, bei Friedensbrüchen und Angriffshandlungen, insbesondere Artikel 39-42. Im Falle, dass ein Beschluss des UN-Sicherheitsrates durch das Veto eines ständigen Mitglieds blockiert ist, können sieben Mitglieder eine Dringlichkeitssitzung der UN-Generalversammlung innert 24 Stunden verlangen, bei der mit Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder Maßnahmen zur Lösung einer Krise inkl. militärischer Maßnahmen empfehlen werden können, jedoch ohne den verbindlichen Charakter von Resolutionen des UN-Sicherheitsrates (Bezug Beschluss 377 A (V)), Online-Quelle, <https://www.ris.bka.gv.at/GeltendeFassung.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10000276>, abgerufen am April 21, 2022.
- [13] Ibid, Artikel 51.
- [14] Oliver Rathkolb, *Die paradoxe Republik. Österreich 1945 bis 2005* (Paul Zsolnay Verlag, Wien: 2005), 29.
- [15] Hans Werner Scheidl, „Schwarzer“ General in der „roten“ Ära,“ (März 16, 2019), *Die Presse*, <https://www.diepresse.com/5596612/bdquoschwarzerldquo-general-in-der-bdquorotenldquo-aera>, abgerufen am April 02, 2022.
- [16] <https://www.ris.bka.gv.at/eli/bgbl/1930/1/A9a/NOR40068035>, abgerufen am April 02, 2022.
- [17] Idem.
- [18] Bundeskanzleramt – Präsidium, „Landesverteidigungsplan,“ , Medieninhaber: Österreichische Staatsdruckerei, Wien, März 1985.
- [19] Ibid, 52-60.
- [20] Ibid, 92-93.
- [21] Ibid, 137-138.
- [22] <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/at25eu/hintergrundinfo/oesterreichs-weg-in-die-eu.html>, abgerufen am April 03, 2022.
- [23] Maria Veronika Wieser, „Neutralität Österreichs im Rahmen der EU-Mitgliedschaft: Ist Österreich noch neutral?,“ Diplomarbeit, Graz, Juni 2011, 27-32, <https://unipub.uni-graz.at/obvugrhs/content/titleinfo/222526/full.pdf>, abgerufen am April 03, 2022.
- [24] Anfrage der Abgeordneten Dr. Gredler, Dr. Kier, Partnerinnen und Partner an den Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten betreffend den sicherheitspolitischen Status Österreichs, 6580/J XX.GP, Online-Quelle, https://www.parlament.gv.at/PAKT/VHG/XX/J/J_06580/fnameorig_124161.html, abgerufen am April 04, 2022.
- [25] Wieser, „Neutralität Österreichs im Rahmen der EU-Mitgliedschaft,“ 20-25.
- [26] Idem.
- [27] Gerhard Jandl, „Österreich zwischen Können, Müssen, Wollen,“ Online-Quelle, *Die Presse*, <https://www.diepresse.com/4709410/oesterreich-zwischen-koennen-muessen-wollen>, abgerufen am April 22, 2022.
- [28] Thomas Mayer, „Kanzler Nehammer: EU-Partner in der Nato schützen auch Österreich,“ , *Der Standard*, März 13, 2022, <https://www.derstandard.at/story/2000134063457/bundeskanzler-karl-nehammer-nehammer-die-eu-partner-in-der-nato>, abgerufen am April 08, 2022.
- [29] NATO, *Der Nordatlantikvertrag*, Online-Quelle, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=de, abgerufen am April 08, 2022.

[30] NATO Organization, <https://www.nato.int/cps/en/natohq/structure.htm>, abgerufen am April 08, 2022.

[31] Unter „Irischer Klausel“ wird verstanden, dass die "Politik der Union nach diesem Artikel (...) nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten berührt", diese Formulierung kommt neutralen und allianzfreien EU-Mitgliedstaaten entgegen, erstmals hat diese Sonderregelung der Namensgeber Irland eingefordert.

[32] Gerald John, („Wie sehr uns die EU-Beistandspflicht wirklich schützt,“ *Der Standard*, März 15, 2022, <https://www.derstandard.at/story/2000134099842/wie-sehr-uns-die-eu-beistandspflicht-wirklich-schuetzt>, abgerufen am April 10, 2022.

[33] Rat der Europäischen Union, *Ein Strategischer Kompass für Sicherheit und Verteidigung*, Online-Quelle, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7371-2022-INIT/de/pdf> abgerufen am April 10, 2022.

[34] Ibid, 5.

[35] „Berlin Plus Vereinbarung zwischen NATO und EU,“ Online-Quelle, https://de.wikipedia.org/wiki/Berlin_Plus#:~:text=Die%20Berlin%2DPlus%2DVereinbarung%20bildet,die%20eigenen%20Kapazit%C3%A4ten%20zu%20belasten, abgerufen am April 10, 2022.

[36] RIS des Bundes, Bundesrecht konsolidiert, *Vertrag über die Europäische Union Art. 31*, Online-Quelle, <https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008048&Artikel=31&Paragraf=&Anlage=&Uebergangsrecht>, abgerufen am April 10, 2022.

[37] RIS des Bundes, Der Artikel 43 EUV lautet:

(1) Die in Artikel 42 Absatz 1 vorgesehenen Missionen, bei deren Durchführung die Union auf zivile und militärische Mittel zurückgreifen kann, umfassen gemeinsame Abrüstungsmaßnahmen, humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze, Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens sowie **Kampfeinsätze im Rahmen der Krisenbewältigung einschließlich Frieden schaffender Maßnahmen** und Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten. Mit allen diesen Missionen kann zur **Bekämpfung des Terrorismus** beigetragen werden, unter anderem auch durch die Unterstützung für Drittländer bei der Bekämpfung des Terrorismus in ihrem Hoheitsgebiet.

(2) Der Rat erlässt die Beschlüsse über Missionen nach Absatz 1; in den Beschlüssen sind Ziel und Umfang der Missionen sowie die für sie geltenden allgemeinen Durchführungsbestimmungen festgelegt. Der Hohe Vertreter der Union für Außen- und Sicherheitspolitik sorgt unter Aufsicht des Rates und in engem und ständigem Benehmen mit dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee für die Koordinierung der zivilen und militärischen Aspekte dieser Missionen. Online-Quelle,

<https://www.ris.bka.gv.at/NormDokument.wxe?Abfrage=Bundesnormen&Gesetzesnummer=10008048&Artikel=43&Paragraf=&Anlage=&Uebergangsrecht=#:~:text=ARTIKEL%2043&text=Der%20Hohe%20Vertreter%20der%20Union,und%20milit%C3%A4rischen%20Aspekte%20dieser%20Missionen>, abgerufen am April 11, 2022.

[38] Die OHQ sind: das französische Centre de Planification et de Conduite des Opérations à l'État major des Armées in Mont Valérien; das deutsche Multinationale Kommando Operative Führung / Multinational Joint Headquarters Ulm in Ulm; das griechische in Larissa und das italienische in Rom, das operative Hauptquartier der EU-Marinestreitkräfte wurde am 29. März 2019 von Northwood nach Rota in Spanien und nach Brest in Frankreich verlegt.

[39] Anmerkung zur NATO-Führungsstruktur: Grundsätzlich wird der SACEUR von den USA gestellt. DSACEUR ist grundsätzlich ein Europäer, aktuell stellt UK diesen. Beide sind aber demnach nicht EU Mitgliedstaaten. Daher ist aktuell der erste EU General in SHAPE der FRA COS.