

Aktive und engagierte Neutralitätspolitik Österreichs: Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung als konkretes Beispiel

Alexander Kmentt

Botschafter, Leiter der Abteilung für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung im BMEIA
alexander@kmentt.eu

Zusammenfassung

Österreich benötigt als Reaktion auf die „Zeitenwende“ des russischen Angriffs auf die Ukraine einen intensivierten außen- und sicherheitspolitischen Diskurs. Nachdem die Neutralität politisch weitgehend außer Streit gestellt ist, wird sie wohl auf absehbare Zeit den sicherheitspolitischen und verfassungsrechtlichen Handlungsrahmen darstellen. Österreich sollte neben einer notwendigen Stärkung der Kapazitäten des Bundesheeres daher auch einen deutlich erhöhten Fokus auf die zahlreichen nicht-militärischen sicherheitspolitischen Themen legen, die die *menschliche Sicherheit* der europäischen Nachbarschaft und damit auch die Sicherheit Europas stark beeinträchtigen und bei denen die Neutralität keinerlei einschränkende Wirkung entfaltet. Dies sollte sich durch ein größeres Anspruchsniveau und mehr Ressourcen manifestieren. Für die nicht-militärischen Sicherheits Herausforderungen bietet der traditionelle Fokus der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik der Stärkung des Völkerrechts, des Multilateralismus und internationaler Organisationen breites Betätigungsfeld. Österreich hat in den letzten drei Jahrzehnten eine zentrale Rolle bei internationalen Diskussions- und Verhandlungsprozessen über Landminen, Streumunition, die nukleare Abrüstung und zur Stärkung des humanitären Völkerrechts eingenommen. Der Einsatz für Fortschritte bei Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung ist ein Ausdruck einer interessen geleiteten Sicherheitspolitik und ein wichtiger Teilaspekt einer, aktiven und engagierten Neutralitätspolitik. Die proaktive inhaltliche Positionierung Österreichs in diesem Bereich bietet ein Beispiel, wie dies im verfassungsrechtlichen Rahmen der Neutralität erfolgreich und sichtbar umgesetzt werden kann.

Schlüsselwörter

Neutralität, engagierte Neutralitätspolitik, breiter Sicherheitsbegriff, menschliche Sicherheit, Völkerrecht

Disarmament, arms control and non-proliferation as an example for an active and engaged Austrian neutrality policy

Abstract

In response to the “turning point” of the Russian attack on Ukraine, Austria needs an intensified foreign and security policy discourse. Since neutrality is not put into questions by any political party, it will probably constitute the security policy and constitutional framework for action for the foreseeable future. In addition to the necessary strengthening of the capacities of the Federal Army, Austria should also place a significantly increased focus on the numerous non-military security policy issues that severely affect the human security of the European neighborhood and thus also the security of Europe and in which neutrality does not have any restrictive effect. This should manifest itself through a higher level of aspiration and more resources. The traditional focus of Austrian foreign and security policy on strengthening international law, multilateralism and international organizations offers a broad field of activity for non-military security challenges. Over the last three decades, Austria has played a central role in international discussions and negotiation processes on landmines, cluster munitions, nuclear disarmament and the strengthening of international humanitarian law. This commitment to progress in disarmament, arms control and non-proliferation is an expression of an interest-driven security policy and an important aspect of an active and committed neutrality policy. Austria's proactive positioning in this area offers an example of how this can be successfully and visibly implemented within the constitutional framework of neutrality.

Keywords

Neutrality, engaged neutrality policy, broad security, human security, international law

The author has declared that no competing interests exist.

Innsbruck university press | Supported by the University of Innsbruck

OZP – Austrian Journal of Political Science | ISSN 2313-5433 | <http://oezp.at/>

2024, vol. 53, Special issue: Zustand und Zukunft der österreichischen Neutralität: Eine Auseinandersetzung

DOI 10.15203/4158.vol53.2024

OPEN ACCESS



1. Einleitung

Österreichs Außen- und Sicherheitspolitik steht seit 2022 deutlich unter dem Eindruck des russischen Angriffskrieges gegen die Ukraine, der zu Recht auch als Ausdruck eines Systemkonflikts zwischen demokratischen und autokratischen Weltordnungsansprüchen verstanden wird.¹ Trotz dieses Krieges und der Vielzahl von weiteren Herausforderungen für die europäische und globale Sicherheit ist aber kaum eine Intensivierung der sicherheitspolitischen Debatte in Österreich zu bemerken. Die Diskussion, so sie überhaupt stattfindet, beschränkt sich oft auf die Frage der (Zeitgemäßheit der) Neutralität bzw. das Pro und Kontra eines Beitritts zur North Atlantic Treaty Organization (NATO). Jede Diskussion über eine allfällige Aufgabe der Neutralität oder in der Folge gar über einen NATO-Beitritt wäre wohl kontrovers, für das Land spaltend und überdies auf Grund der rechtlichen und politischen Hürden kaum erfolgversprechend. Es scheint, als ob die Sorge vor einer spaltenden innenpolitischen Debatte über Neutralität beziehungsweise einen NATO-Beitritt zur Folge hat, dass auch eine breitere sicherheitspolitische Diskussion in Österreich politisch eher gemieden wird. Tatsächlich ist die Neutralität im aktuellen innenpolitischen Diskurs, von der Bevölkerung sehr breit unterstützt, politisch weitgehend außer Streit gestellt. Die Neutralität wird daher wohl auch auf absehbare Zeit die verfassungsmäßige und politische Realität und somit der sicherheitspolitischen Handlungsrahmen für Österreich bleiben.

Die zahlreichen aktuellen und komplexen Sicherheitsherausforderungen machen aber auch in und für Österreich eine signifikante sicherheitspolitische Reaktion und eine breitere gesellschaftliche Diskussion über Sicherheit dringend nötig. Dabei sollten sowohl die Herausforderungen im Zentrum stehen, mit welchen Europa und Österreich tatsächlich konfrontiert ist wie auch die Fragen, wie die Sicherheitsarchitektur Europas zukünftig ausgestaltet sein soll und welche genuinen und solidarischen Beiträge Österreich als – aktuell und auf absehbare Zeit – neutraler Staat zur Sicherheit Europas beitragen kann.

Ein zentraler Bestandteil der erforderlichen sicherheitspolitischen Reaktion Österreichs auf die „Zeitenwende“ ist dabei zweifelsohne die bereits in Umsetzung befindliche Stärkung der Kapazitäten des Bundesheeres. Die notwendige breite sicherheitspolitische Diskussion sollte sich aber nicht auf die militärische Dimension beschränken, sondern Sicherheit und die vielschichtigen Sicherheitsbedrohungen für Europa in ihrer Gesamtheit diskutieren (vgl. dazu den Beitrag von Nowotny in die-

sem Heft). Gerade weil die militärische Neutralität weiterhin der österreichische Handlungsrahmen bleiben dürfte, geht es daher primär um die Frage und Notwendigkeit einer Neudefinition einer *aktiven österreichischen neutralen Sicherheitspolitik*.

2. Militärische und nicht-militärische Bedrohungen

Auch wenn der Schock über Russlands Angriffskrieg tief sitzt, muss die tatsächliche und unmittelbare militärische Bedrohung durch Russland für Europa und NATO realistisch und nüchtern betrachtet werden. Die russischen Militärausgaben liegen deutlich unter zehn Prozent von jenen der NATO (SIPRI 2022). Lediglich bei Nuklearwaffen besteht russische Parität mit der NATO. Die russische Kriegsführung in den ersten beiden Jahren des Angriffskrieges in der Ukraine war zwar sehr brutal, die militärische Performanz allerdings war kaum überzeugend. Inwieweit eine tatsächliche militärische Bedrohung durch Russland gegenüber NATO-Staaten, wie auch gegenüber Österreich im Sinne eines Angriffskrieges wie gegen die Ukraine besteht, ist daher fraglich. Eine Relativierung der Bündnispflicht der NATO seitens der USA würde diese Bedrohungssituation zweifelsohne negativ verändern. Solange dies jedoch nicht der Fall ist, sind die von Russland ausgehenden direkten Sicherheitsbedrohungen gegenüber Europa neben der aggressiven nuklearen Rhetorik in erster Linie hybride Bedrohungen, etwa durch die Stärkung antidemokratischer Kräfte, Störung kritischer Infrastruktur (etwa durch Cyberangriffe), Energieerpressung, Desinformation, Trolle etc.

Weitere und über Russland hinausgehende zentrale Sicherheitsherausforderungen für Europa und Österreich sind insbesondere Konflikte und Instabilität in der östlichen und südlichen Nachbarschaft (inklusive am Westbalkan), islamistischer Terror und Erstarren gewaltbereiter rechtsradikaler Gruppierungen, Einflussnahme auf demokratische Prozesse und hybride Taktiken auch von anderen Akteuren als Russland, wie etwa China. Darüber hinaus sind Themen wie Armut, Instabilität, Klimawandel, Korruption, Pressefreiheit und der Verlust des demokratischen Raumes und der Menschenrechte weitere Faktoren, die die *menschliche Sicherheit* der europäischen Nachbarschaft und damit auch die Sicherheit Europas stark beeinträchtigen. Hinzu kommen eine verstärkte Aushöhlung und Schwächung multilateraler Prozesse und Organisationen und zunehmend erodierender Respekt für internationales Recht und die Strukturen der kollektiven Sicherheit und Zusammenarbeit.

Die Breite all dieser Sicherheitsbedrohungen geht somit weit über die militärische Dimension und die aktuelle Bedrohung durch Russland hinaus. Dementsprechend sind auch die Lösungsansätze für diese Heraus-

¹ Die Ausführungen in diesem Beitrag spiegeln die persönliche Meinung des Autors wider, die nicht notwendigerweise mit jenen des Bundesministeriums für Europäische und Internationale Angelegenheiten übereinstimmen.

forderungen nicht in erster Linie militärische, sondern können nur in einer Kombination verschiedener nicht-militärischer und militärischer Ansätze und Initiativen gefunden werden.

Die in Österreich dringend notwendige und zielführendere Diskussion sollte daher darüber geführt werden, wie der solidarische Beitrag Österreichs als neutraler Staat zur Lösung der Breite dieser sicherheitspolitischen Herausforderungen für Europa und die Welt heute und angesichts der aktuellen tektonischen geopolitischen Verwerfungen aussehen und neu definiert werden sollte. Dabei ist ein genuiner und auf einen breiten Sicherheitsansatz abstellender, verstärkter Beitrag eines neutralen Staates für die europäische und globale Sicherheit heute vielleicht sogar besonders relevant, wenn insbesondere die militärische Dimension der Sicherheit in vielen Staaten auch in der Europäischen Union (EU) im Vordergrund steht. So ein breiter sicherheitspolitischer Fokus wäre daher berechtigt, solidarisch und wichtig. Allerdings muss er glaubwürdig sein, um dem gegenüber Österreich oft gehörten Vorwurf des sicherheitspolitischen Trittbrettfahrens nachhaltig begegnen zu können.

3. Aktive, neutrale Außen- und Sicherheitspolitik

Neutralitätspolitik war im österreichischen Verständnis seit 1955 immer eine aktive Außen- und Sicherheitspolitik. Als kleiner Staat zwischen den Blöcken lag der österreichische Fokus, neben der Nachbarschaftspolitik, insbesondere auf der Stärkung des Völkerrechts, des Multilateralismus und internationaler Organisationen. Das neutrale aber sicherheitspolitisch motivierte internationale und multilaterale Engagement Österreichs war traditionell in Bereichen wie etwa Entspannungs- und Friedenspolitik, den Menschenrechten, der Abrüstung und Rüstungskontrolle, *Peacekeeping*-Operationen der Vereinten Nationen, Mediation, Konfliktvermeidung und als Ort des Dialogs, der diplomatischen Begegnung und der internationalen Kooperation zu finden (vgl. den Beitrag von Graf-Steiner/Ruggenthaler in diesem Heft). Auch seit dem Beitritt zur EU und als aktiver Teil des europäischen Friedens- und Integrationsprojektes bilden dieser Ansatz und diese Themenbereiche im Wesentlichen und auch heute noch das Rückgrat der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik, die teils durch nationale Initiativen oder im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP)/Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) verfolgt werden.

Dieses stark völkerrechtliche, multilaterale und auf die nicht-militärischen Aspekte ausgerichtete Fundament der österreichischen Sicherheitspolitik steht aber durch den aktuellen Systemkonflikt zwischen Demokratien und Autokratien ebenso unter Druck, auch wenn diese Aspekte vielleicht auf Grund der russischen militä-

rischen Aggression weniger im Vordergrund stehen. Ein verstärktes Engagement für das breite Feld der nicht-militärischen Herausforderungen ist daher für Österreich und die EU und das europäische und globale Sicherheitsumfeld von ebenso zentraler Bedeutung, wie die Verbesserung der militärischen Verteidigungskapazitäten. Gerade deshalb sollte sich eine aktive und nicht-militärische Sicherheitspolitik Österreichs durch einen besonderen und – im Lichte der „Zeitenwende“ – verstärkten Fokus auf diese Aspekte manifestieren. Österreich ist hier vielleicht umso mehr gefordert, als der militärische Handlungsspielraum durch die Neutralität beschränkt ist, während es in der gesamten Palette nicht-militärischer Sicherheitsherausforderungen diese Beschränkungen nicht gibt. Die einzige Beschränkung besteht im politischen Anspruch und in der Prioritätensetzung.

Macht Österreich in diesen Bereichen genug? Die oben angeführten Argumente für eine signifikante Erhöhung des Anspruchsniveaus sind heute jedenfalls zwingender als je zuvor, aber in der sicherheitspolitischen Diskussion bzw. ob und wie die Neutralität aktiv ausgestaltet werden kann, zumeist kaum hörbar. Auch wenn es in den letzten Jahren Erhöhungen der Budgets und Beiträge etwa für humanitäre Hilfe wie für den Auslandskatastrophenfonds gegeben hat, sind die Aktivitäten, die Österreich setzt oder setzen kann durch mangelnde Ressourcen – finanziell und personell – eingeschränkt. Ebenso ist in der (Neutralitäts-)Debatte seit dem russischen Angriffskrieg noch kein klarer Konnex bemerkbar, dass sich eine österreichische Reaktion auf die „Zeitenwende“ in einem wesentlich erhöhten Fokus, Anspruchsniveau sowie mehr Ressourcen und mehr Engagement auch in nicht-militärischen Sicherheitsmaßnahmen und Initiativen äußern sollte. Deutlich sichtbar ist dies auch im Budgetrahmen für das Außenministerium, das für eine Reihe der Maßnahmen und Bereiche der nicht-militärischen Sicherheitspolitik zuständig ist. Anders als das Verteidigungsministerium, dessen Budget mit explizitem Bezug auf das neue Sicherheitsumfeld signifikant erhöht wurde, ist dies für das Außenministerium für die kommenden Jahre nicht absehbar.

4. Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung als Beispiel für aktive Neutralitätspolitik

Gerade vor dem aktuellen Hintergrund bietet das multilaterale Engagement Österreichs im Bereich der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung ein relevantes Beispiel für eine proaktive außen- und sicherheitspolitische Rolle Österreichs auf der Basis der verfassungsrechtlichen Grundlagen der Neutralität. (Kmentt 2023).

Es ist zunächst wichtig, dieses Engagement nicht mit „Waffen nieder“ oder einer „friedensbewegten Politik“

gleichzusetzen (siehe auch den Beitrag von Palaver in diesem Heft). Das Einsetzen für Fortschritte bei Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung ist ein Ausdruck einer interessengeleiteten Sicherheitspolitik und ein wichtiger Teilaspekt einer aktiven und engagierten Neutralitätspolitik. Zudem liegt dieser Themenbereich an der Schnittstelle zwischen militärischer und nicht-militärischer Sicherheitspolitik. Inhaltlich geht es natürlich um Waffen und Waffengattungen und somit um zentrale Aspekte der militärischen Sicherheit. Die Maßnahmen des multilateralen Engagements und vor allem dessen Ziele sind aber insbesondere völkerrechtliche Beschränkungen für diese Waffen. Somit geht es dabei um Diplomatie, Stärkung des Multilateralismus, des Völkerrechts, Konfliktprävention, vertrauensbildende Maßnahmen und letztlich Friedensschaffung.

Die Motivationen der Staaten sind dabei vielfältig. Der Fokus der großen Militärmächte war und ist vornehmlich die Beschränkung eines Wettrüstens und der Erhalt eines strategischen Gleichgewichts; dazu kommen die Verhinderung der Verbreitung von Massenvernichtungswaffen in andere Staaten und die völkerrechtliche Kodifikation dieser Maßnahmen. Für die überwiegende Mehrheit der internationalen Staatengemeinschaft stehen darüber hinaus traditionell noch andere Ziele im Vordergrund. Dabei geht es um Bemühungen, einer unkontrollierten militärischen Rivalität zwischen Staaten und einer Weltordnung des „Rechts des Stärkeren“ die „Stärke des (Völker)Rechts“ und der multilateralen Kooperation entgegenzusetzen (*right versus might*). Weitere Ziele sind der Abbau geopolitischer Spannungen, die Beschränkung vor allem eines nuklearen Rüstungswettlaufes und das Erzielen von völkerrechtlichen Verboten von Waffengattungen, die besonders grausam sind und unterschiedslos wirken.

Auch für Österreich sind dies zentrale Ziele, die sich mit dem Verständnis einer aktiven, neutralen Außen- und Sicherheitspolitik decken. Österreich ist daher auch allen internationalen Verträgen beigetreten und unterstützt diese aktiv und vorbehaltlos in internationalen Foren. Österreich war schon seit 1955 bemüht, eine aktive Rolle in diesem Themenbereich zu spielen, die sich aber nach dem Ende des Kalten Krieges sukzessive weiter verstärkt hat. Während des Kalten Krieges stand der Einsatz gegen das nukleare Wettrüsten und die Entspannungspolitik im Vordergrund. In den vergangenen drei Jahrzehnten hat sich Österreich vor allem für die Stärkung des völkerrechtlichen Rahmens, des humanitären Völkerrechts und die nukleare Abrüstung engagiert und signifikante Beiträge geleistet.

Seit Mitte der 1990er-Jahre war Österreich federführend an der Weiterentwicklung des Völkerrechts in diesem Themenbereich beteiligt. Der Startschuss dieses Engagements war das Engagement gegen Antipersonenminen. Österreich stand an der Spitze der internationalen Be-

mühungen, durch ein völkerrechtliches Verbot und eine Stigmatisierung dieser Waffen zur Lösung des humanitären Problems durch die Verseuchung weiter Landstriche durch Antipersonenminen beizutragen. 1997 führte dies zur Annahme einer Verbotskonvention, die seither signifikant zu einer Reduktion des Einsatzes dieser Waffen und somit der zivilen Opfer beigetragen hat. Im Kern ging es bei diesem Vertrag – der nach dem Ort der Annahme Ottawa-Konvention genannt wird – darum, dass den Argumenten des militärischen Nutzens dieser Waffen jene der humanitären Konsequenzen auf die Zivilbevölkerung entgegengesetzt wurden. Bei einer direkten Gegenüberstellung und Abwägung des militärischen Nutzens des Einsatzes zum verursachten, langfristigen menschlichen Leid sind die militärischen Argumente kaum aufrecht zu erhalten. Jedes Argument für die militärische Logik des Einsatzes von Antipersonenminen verblasst bei der Gegenüberstellung mit den katastrophalen humanitären Langzeitwirkungen dieser Waffen, wie dies auch aktuell im Krieg in der Ukraine deutlich sichtbar ist.

Österreich hat bei diesem multilateralen Prozess gemeinsam mit einer Gruppe gleichgesinnter Staaten aus allen Teilen der Welt und in Kooperation mit dem Internationalen Komitee des Roten Kreuzes und zahlreichen Nichtregierungsorganisationen eine zentrale Rolle gespielt. Ziel dieser völkerrechtlichen Normsetzung, die heute als *humanitarian disarmament* bezeichnet wird, war es, dem Argument des militärischen Nutzens jene der Dringlichkeit der Lösung des humanitären Problems entgegenzusetzen und eine starke und klare völkerrechtliche Verbotsnorm zu etablieren sowie diese gegenüber einer abgeschwächten Norm mit mehr universeller Geltung zu präferenzieren. Dieser humanitäre Abrüstungsansatz wurde von Österreich mit anderen gleichgesinnten Staaten maßgeblich mitentwickelt und in der Folge auf andere Aspekte der Abrüstungs- und Rüstungskontrollagenda ausgeweitet. Die signifikantesten Ergebnisse waren hierbei die Verhandlungsprozesse zum internationalen Verbot von Streumunition (2009) und der 2017 verhandelte und 2021 in Kraft getretene Nuklearwaffenverbotsvertrag.

Eine besonders zentrale Rolle hat Österreich im multilateralen Prozess eingenommen, der zum Nuklearwaffenverbotsvertrag führte und der heute von zwei Drittel der Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen unterstützt wird. Der Vertrag war vor allem eine Reaktion darauf, dass bei nuklearer Abrüstung keine Fortschritte erzielt werden, die gegebenen Zusagen seitens der Nuklearstaaten nicht eingehalten werden und sogar eine Trendwende in Richtung eines neuen nuklearen Wettrüstens im Gange ist.

Bei den von Österreich maßgeblich mitentwickelten Argumenten für den Vertrag ging es zunächst um eine Änderung des Diskurses über Nuklearwaffen. Zentral für die Argumentation des Vertrags sind eine Vielzahl

bedeutender und rezenter wissenschaftlicher Studien, wonach die Auswirkungen von Nuklearwaffenexplosionen deutlich größer sind, als dies bislang bekannt war.² Diese Auswirkungen wären gravierend, grenzüberschreitend und potentiell global und es gäbe keine adäquaten Kapazitäten, um humanitäre Hilfe leisten zu können. Dies gilt auch für die beträchtlichen Risiken, die die Existenz dieser Waffen mit sich bringt, wie etwa durch Explosionen durch Fehlkalkulation, Eskalation oder durch menschliche oder technische Fehler. Anhand dieser neuen Erkenntnisse fordert der Vertrag letztlich eine Abkehr vom nicht beweisbaren Glauben an Sicherheit und Stabilität auf der Basis von Nuklearwaffen und der nuklearen Abschreckung.

Trotz der steigenden globalen Unterstützung für den Verbotvertrag wird dieser von den nuklear bewaffneten Staaten und auch ihren Verbündeten abgelehnt. Bei diesen Staaten geht der Trend in die entgegengesetzte Richtung. Die russischen Nukleardrohungen im Zusammenhang mit seinem Angriff auf die Ukraine und die geopolitischen Spannungen etwa in Asien haben eher zu einer Re-Fokussierung auf Nuklearwaffen und nukleare Abschreckung geführt. Das Resultat davon ist auch, dass die Risiken eines nuklearen Konfliktes aktuell sehr hoch sind.³ Die Bedeutung einer Trendumkehr in Zusammenhang mit Nuklearwaffen, damit sich diese Risiken nicht materialisieren und es zudem nicht zu einer massiven weiteren Verbreitung von Nuklearwaffen kommt, sind daher zwingend.

Die humanitär-begründete Normsetzung ist natürlich gerade bei Nuklearwaffen besonders evident, ebenso wie die Bedeutung, die diesen Waffen von ihren Befürworter*innen beigemessen wird. Die angesprochene Trendumkehr, so sie überhaupt möglich ist, wird daher einen langfristigen diskursiven Ansatz erfordern, was sowohl Österreich wie auch den anderen Vertragsstaaten des Verbotvertrags vollauf bewusst ist. Im Lichte der steigenden geopolitischen Spannungen, nuklearen Risiken und den drohenden, multiplen nuklearen Rüstungsspiralen ist dies aber ein wichtiger Beitrag zum globalen Sicherheitsdiskurs. Zudem ist der Verbotvertrag aktuell die einzige internationale Entwicklung, die versucht ein Paradigma der internationalen Sicherheit zu propagieren, das nicht auf der Drohung mit globaler Massenvernichtung aufbaut.

Das österreichische Engagement beim Verbotvertrag (vgl. Kmentt 2021), ebenso wie jenes bei Antipersonenminen und Streumunition sind daher gerade vom Blickwinkel einer aktiven Neutralitätspolitik von beson-

derem Interesse. Österreichs Neutralitätsstatus entfaltet hier eine doppelte Wirkung. Einerseits bietet dieses breite Themenfeld eine jener Nischen, in denen das neutrale Österreich einen genuinen, inhaltlichen, völkerrechtlichen und proaktiven außen- und sicherheitspolitischen Beitrag auf globaler Ebene leisten kann. Das macht den Bereich der Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung sowohl außen- und innenpolitisch politisch attraktiv. Andererseits besteht durch die Neutralität auch ein größerer inhaltlicher Gestaltungsrahmen, progressiver für die Stärkung bzw. Neuschaffung des Völkerrechts einzutreten, als das etwa bei anderen EU-Mitgliedstaaten bzw. NATO-Alliierten der Fall ist, die sich in ihren Positionen mehr auf andere Akteure, insbesondere die USA, abstimmen müssen.

Aktuell ist Österreich bemüht beim Thema der autonomen Waffensysteme eine inhaltliche proaktive Rolle einzunehmen. Dabei geht es um die zunehmende Integration von künstlicher Intelligenz in Waffensysteme, sodass diese auf der Basis vorprogrammierter Algorithmen Ziele identifizieren und somit über Leben und Tod „entscheiden“. Diese neuen Kapazitäten werden mit rasanter Geschwindigkeit entwickelt und werfen zahlreiche profunde rechtliche und ethische Fragen auf, während die Bemühungen, internationale Regeln und Normen zu identifizieren, nur langsam vorankommen. Österreich hat im Herbst 2023 die erste Resolution zu diesem Thema in der Generalversammlung der Vereinten Nationen eingebracht, die mit überwältigender Mehrheit angenommen wurde. Auch hier besitzt das neutrale Österreich vielleicht einen größeren Gestaltungsrahmen als andere EU-Mitgliedstaaten, die bei diesem Thema mehr an NATO-interne Überlegungen gebunden sind, als dies für Österreich der Fall ist.

5. Schlussfolgerung

Österreich wird heute und gerade vor dem Hintergrund steigender geopolitischer Spannungen als sehr aktiver Staat und Themenführer im Bereich der Abrüstungs-, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung wahrgenommen. Je mehr der multilaterale Ansatz und das Völkerrecht unter Druck kommen, desto mehr bietet sich die Gelegenheit für Österreich, sich mit EU-Partnern und *like-minded* Akteuren aus anderen Regionen für deren Erhalt und Stärkung einzusetzen. Multilateralismus und das Völkerrecht sind zentrale Säulen der Außen- und Sicherheitspolitik Österreichs. Letztlich sind sie das Bollwerk gegen ein noch weiteres Abgleiten in geopolitische Konfrontationen und somit eine wichtige Investition in die menschliche und kollektive Sicherheit. Die proaktive inhaltliche Positionierung Österreichs im Bereich Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung bietet dabei ein Beispiel, wie dies im verfassungsrechtlichen

² Vgl. Ritchie (2023) für einen Überblick über die rezenten wissenschaftlichen Studien.

³ Die Expertinnen und Experten der bekannten Weltuntergangsuhr – Doomsday Clock –, die seit 1947 die nuklearen Risiken einschätzen, haben die Zeiger der Uhr 2023 auf 90 Sekunden vor Mitternacht gestellt, so nahe an einem nuklearen Krieg wie nie zuvor; siehe <https://thebulletin.org/doomsday-clock/>.

Rahmen der Neutralität erfolgreich und sichtbar umgesetzt werden kann.

Eine glaubwürdige sicherheitspolitische Reaktion Österreichs auf das neue Sicherheitsumfeld der „Zeitenwende“ könnte und sollte sich auch in einem deutlich erhöhten Anspruchsniveau und verstärkten inhaltlichen und finanziellen Investitionen in sicherheitsrelevanten – aber über einen militärischen Sicherheitsbegriff hinausgehenden – Bereichen manifestieren. Es sind dies, wie oben ausgeführt, Themen wie etwa Konfliktprävention, Friedensschaffung, Mediation, ziviles Krisenmanagement, Stärkung des demokratischen Raumes und der Menschenrechte, der Nexus zwischen Klimawandel und Sicherheit und eine multilaterale und völkerrechtsbasierte internationale Ordnung.

Diese Themen stehen alle für gravierende außen- und sicherheitspolitische Herausforderungen, die für Österreich, Europa und global von großer Bedeutung sind und jedenfalls multilaterale Lösungsansätze erfordern. Gerade jetzt sind Stimmen wichtig, die im EU-Kontext dazu beitragen, dass sich das europäische Friedensprojekt in Reaktion auf die Aggression Russlands gegen die Ukraine nicht in Richtung eines eher engen Sicherheitsbegriffs entwickelt, sondern die ebenso zentralen nicht-militärischen Aspekte für die Sicherheit des Kontinents in die Diskussion miteinbringt. Es ist davon auszugehen, dass die österreichische Neutralität auf absehbare Zeit beibehalten wird. Solange dies der Fall ist, besteht trotzdem ein reiches und breites Betätigungsfeld, in welchem Österreich verstärkte aktive, glaubwürdige und solidarische Beiträge für die europäische und globale Sicherheit leisten kann. Es wäre zu wünschen, dass sich die Diskussion über die Neutralität in Österreich mehr auf die inhaltliche und finanzielle Ausgestaltung eines erhöhten Anspruchs in diesem Sinne konzentrieren würde.

Literatur

Kmentt, Alexander (2021), *The Treaty Prohibiting Nuclear Weapons: How it was achieved and why it matters*, London: Routledge.

Kmentt, Alexander (2023), Abrüstungs-, Rüstungskontroll- und Nichtverbreitungspolitik, in: Senn, Martin/Franz Eder/Markus Kornprobst (eds.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*, Wiesbaden: Springer VS, 323-344, Internet: https://doi.org/10.1007/978-3-658-37274-3_16.

Ritchie, Nick (2023), *Understanding the humanitarian consequences and risks of nuclear weapons: New findings from recent scholarship*, Federal Ministry for European and International Affairs (BMEIA), Department for Disarmament, Arms Control and Non-Proliferation, Internet: https://www.bmeia.gv.at/fileadmin/user_upload/Zentrale/Aussenpolitik/

Abrüstung/Understanding_the_Humanitarian_Consequences_and_Risks_of_Nuclear_Weapons.pdf (access: 20.02.2024).

SIPRI (2022), *Military Expenditures 2022*, Internet: <https://www.sipri.org/research/armament-and-disarmament/arms-and-military-expenditure/military-expenditure> (access: 16.02.2024).

Autor

Botschafter Alexander Kmentt ist Leiter der Abteilung für Abrüstung, Rüstungskontrolle und Nichtverbreitung im Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (BMEIA). Er hat sich in seiner Karriere in diversen Funktionen intensiv mit Abrüstungsfragen befasst. Botschafter Kmentt ist einer der Architekten des Vertrags über das Verbot von Nuklearwaffen (TPNW), wofür er mehrere internationale Auszeichnungen erhielt. Während eines Sabbaticals 2019-20 als Senior Visiting Research Fellowship am King's College London verfasste er das Buch *The Treaty Prohibiting Nuclear Weapons: how it was achieved and why it matters*.