

# Die Neutralität, die NATO und der Demos – Reflexionen über den Rang der Neutralität und eines allfälligen NATO-Beitritts in der Normenhierarchie der Bundesverfassung

Peter Bußjäger

Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre, Universität Innsbruck  
peter.bussjaeger@uibk.ac.at

## Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, welche unmittelbaren rechtlichen Mitwirkungsmöglichkeiten dem Volk an der Beibehaltung wie der Abschaffung der Neutralität zukommen können. Zwar stellt die Neutralität nach weitgehend herrschender Meinung in der Staatsrechtslehre kein sogenanntes Bauprinzip der Bundesverfassung dar, dessen Beseitigung zwingend einer Volksabstimmung bedürfte. Dennoch gibt es verschiedene Optionen einer unmittelbaren Beteiligung der Stimmberechtigten, aber auch anderer Personen an einer Entscheidung über die Zukunft der Neutralität. Dabei wird auch die Frage beleuchtet, inwieweit die Neutralität nicht bereits durch die Beteiligung Österreichs an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ausgehöhlt ist, die sich ihrerseits zumindest partiell auf die Zustimmung des Bundesvolks zum EU-Beitritt stützen kann. Schließlich wird diskutiert, wie ein allfälliger NATO-Beitritt verfassungsrechtlich zu beurteilen ist und welche Mitwirkungsrechte den Stimmberechtigten dabei zukämen.

## Schlüsselwörter

Neutralität, Gesamtänderung, Volksabstimmung, NATO-Beitritt, GASP

## Neutrality, NATO and the Demos - Reflections on the status of neutrality and possible NATO membership in the hierarchy of norms of the Federal Constitution

### Abstract

This article examines the various instruments of direct democracy available when it comes to deciding on maintenance or abolition of Austrian neutrality. According to the prevailing opinion in constitutional law, neutrality is not a so-called basic principle of the Federal Constitution, the abolition of which would require a referendum. Nevertheless, there are other options to involve the people in a decision on the future of neutrality. The question is also examined to what extent neutrality is not already undermined by Austria's participation in the Common Foreign and Security Policy of the EU, which can be based at least in part on the approval of the federal people for EU accession. Finally, the paper discusses how a possible accession to NATO should be judged in terms of constitutional law and what rights of participation the people would have in the process.

### Keywords

Neutrality, total revision of the constitution, NATO, referendum, CFSP

The author has declared that no competing interests exist.

## Einleitung

Der zwischen Juni 2003 und Jänner 2005 tagende Österreich-Konvent, dem insgesamt 71 Personen angehörten, sollte nach seiner Aufgabenstellung eine neue Verfassung für Österreich erarbeiten. Die Einsetzung des Konvents beruhte auf dem Beschluss eines Gründungskomitees vom 2. Mai 2003, dem u.a. der Bundeskanzler und der Vizekanzler, die drei Präsidentinnen und Präsidenten des Nationalrates, der Präsident des Bundesrates sowie der Vorsitzende der Landeshauptleutekonferenz angehörten. Die künftige Verfassung sollte unter anderem „eine zukunftsorientierte, kostengünstige, transparente und bürgernahe Erfüllung der Staatsaufgaben ermöglichen.“<sup>1</sup> Zu diesem Zweck wurden die vom Konvent bearbeiteten Themen auf verschiedene Ausschüsse aufgeteilt. Zu einem von seinen Mitgliedern getragenen Entwurf kam es bekanntlich nicht, es blieb eine Sammlung verschiedenster Vorschläge über die möglichen Inhalte einer neuen Verfassung zurück (Bußjäger 2005, 14).

Der Vorsitzende des Präsidiums, dem die Leitung des Konvents oblag, der damalige Präsident des Rechnungshofes Franz Fiedler, legte als einziger einen kompletten Verfassungsentwurf vor (Österreich-Konvent 2005, Teil IV B Entwurf des Vorsitzenden, 152). Dieser Entwurf erklärte in seinem Art. 296 Z. 8 unter anderem das NeutralitätsBVG<sup>2</sup> als Bestandteil der Bundesverfassung, womit die österreichische Neutralität weiterhin im Verfassungsrang gestanden wäre. Der Beibehalt der Neutralität im Fiedler-Entwurf kam nicht von ungefähr, auch wenn der zuständige Ausschuss I des Konvents selbst keinen Konsens über den zukünftigen sicherheitspolitischen Status Österreichs erzielte (Österreich-Konvent 2005, Teil III Beratungsergebnisse, 24), wie sich nachstehend aus den Beratungsergebnissen dieses Ausschusses entnehmen lässt:

Einige Mitglieder vertraten die Ansicht, dass die GASP noch nicht realisiert sei und daher vorläufig am bestehenden status quo der Neutralität festgehalten werden sollte. Andere Mitglieder hielten das BVG Neutralität durch nachfolgende Verfassungsänderungen (Art. 23f B-VG) zumindest teilweise für derogiert. [...] Der Vorschlag einer dritten Gruppe von Mitgliedern ging dahin, die Teilnahme Österreichs an den Kampfeinsätzen zur Krisenbewältigung an die Vorlage eines UNO-Mandats zu binden, womit nach ihrer Auffassung die Vereinbarkeit mit dem Neutralitätsgesetz auch textlich nachvollzogen würde [...].

Das Präsidium des Österreich-Konvents erzielte letztlich „nur Konsens darüber [...], dass das BVG Neutralität in unveränderter Form als Verfassungstrabant verankert wird. Es wurde sowohl im Ausschuss I

als auch im Präsidium die Notwendigkeit einer Abstimmung mit den gemeinschaftsrechtlichen Regelungen betont“ (Österreich-Konvent 2005, 25).

Dieses Ergebnis ist umso erstaunlicher, als Art. 23j B-VG, der eine beachtliche Erosion der verfassungsrechtlichen Dimension des NeutralitätsBVG bewirkte, im damaligen Art. 23f Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG) (Müller 2021a, Rz 1) bereits in den Grundzügen dem Verfassungsrecht angehörte. Außerdem fand wie oben wiedergegeben auch eine entsprechende Diskussion im zuständigen Ausschuss I statt, wobei gerade die damaligen Regierungsparteien ÖVP und FPÖ dem Beibehalt der Neutralität durchaus kritisch gegenüberstanden. Möglicherweise war der Konsens über deren Weiterbestand eine Art Vorleistung gegenüber der SPÖ, deren Zustimmung auf Grund der Mehrheitsverhältnisse im Nationalrat für eine neue Verfassung jedenfalls erforderlich war und darüber hinaus eine Referenz gegenüber der wohl überwiegenden Haltung der Bevölkerung, für welche die Neutralität eine Art Identitätsmerkmal darstellte. Auf der anderen Seite konnten sich jene Akteure im Konvent, die der Neutralität kritisch gegenüber standen, sicher sein, dass der bestehende Art. 23f B-VG eine Teilnahme Österreichs an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union ohnehin erlaubte. Ein ausdrücklicher Abschied von der Neutralität war somit gar nicht erforderlich.

Im Grunde wurde damit eine Grundsatzentscheidung für Jahrzehnte getroffen: Die Neutralität samt ihrem Spannungsverhältnis zu den unionsrechtlichen Verpflichtungen Österreichs sollte beibehalten werden. Dieses Spannungsverhältnis ist in der Öffentlichkeit erst wieder im Zusammenhang mit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine deutlich geworden. Das Aufschieben des Problems im Österreich-Konvent macht nun ein Nachdenken erforderlich, unter welchen Voraussetzungen die Neutralität verfassungsrechtlich disponibel ist und welche die Konsequenzen wären. Dabei soll im Besonderen auch analysiert werden, welche Rolle in einem solchen Prozess dem Volk zukommt bzw. zukommen könnte.

## Der verfassungsrechtliche Status des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität

### Kein Bauprinzip der Bundesverfassung

Nach weitgehend übereinstimmender Lehre verwirklicht das NeutralitätsBVG weder ein sogenanntes Bauprinzip der Bundesverfassung noch bildet es einen Bestandteil eines anderen Bauprinzips, dessen Beseitigung einer Gesamtänderung der Bundesverfassung gleichkäme und daher gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG neben den sonstigen Erzeugungsbedingungen für Bundesverfas-

<sup>1</sup> Siehe konvent.gv.at (abgerufen am 20.11.2023).

<sup>2</sup> Bundesverfassungsgesetz über die Neutralität Österreichs, BGBl Nr 211/1955 (im Folgenden NeutralitätsBVG).

sungsrecht der Zustimmung des Bundesvolks bedürfte (Müller 2021a, Rz 16). Zu diesen Bauprinzipien zählen das demokratische, rechtsstaatliche, bundesstaatliche und republikanische Prinzip. Gelegentlich werden auch das liberale Prinzip (Existenz von Grundrechten) und das gewaltenteilende Prinzip entweder als eigene Prinzipien oder als Bestandteil des rechtsstaatlichen Prinzips verstanden (Berka 2021, 114 – 155; Öhlinger/Eberhard 2022, Rz 63 und 73 – 78).

Gegen eine Qualifikation der Neutralität als eigenes Bauprinzip der Bundesverfassung spricht insbesondere die Entstehungsgeschichte, aus der sich ergibt, dass der Bundesverfassungsgesetzgeber ein solches Ergebnis gerade nicht wollte – ganz abgesehen von dem Umstand, dass deshalb auch keine Volksabstimmung abgehalten wurde (Müller 2021a, Rz 16). Aus demselben Grund ist die Frage zu verneinen, ob die „demokratische Republik“ (Art. 1 B-VG) auch neutral in dem Sinne ist, dass das republikanische Prinzip eine Ausformung als souveräne Republik (Bußjäger 2021, Rz 20) erfahren hat, zu deren wesentlichem Inhalt das NeutralitätsBVG geworden wäre. Eine solcherart dynamische Weiterentwicklung eines Bauprinzips wird von der herrschenden Verfassungsdogmatik in Österreich abgelehnt. Um diese Meinung explizit zu entkräften, hat die FPÖ den Vorschlag eines Bundesverfassungsgesetzes in den Nationalrat eingebracht mit dem die Neutralität zu einem Prinzip der Bundesverfassung aufgewertet werden soll.<sup>3</sup>

Eine Beseitigung der Neutralität bedürfte gegenwärtig gemäß Art. 44 Abs. 1 B-VG der Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen im Nationalrat bei einer Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder. Eine Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 44 Abs. 2 B-VG wäre auch nicht erforderlich: Die Abschaffung der Neutralität bedeutet keinen Eingriff in die Zuständigkeiten der Länder in Gesetzgebung und Vollziehung. Selbst wenn man durch ihre Funktion als Staatsziel (Müller 2021a, Rz 16) überhaupt eine Bindung der Länder erblickt<sup>4</sup>, so bewirkt ihre Beseitigung das Gegenteil, nämlich eine Beseitigung irgendeiner Beschränkung.

**Erosion durch Art. 23j B-VG oder: existiert die Neutralität überhaupt noch?**

In der aktuellen Diskussion häufiger aufgeworfen wird die Frage, inwieweit das NeutralitätsBVG nicht durch Art. 23j B-VG erodiert wurde. Nach dieser Bestimmung wirkt Österreich an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union mit. Dies

schließt die Mitwirkung an Aufgaben gemäß Art. 43 Abs. 1 dieses Vertrags sowie an Maßnahmen ein, mit denen die Wirtschafts- und Finanzbeziehungen zu einem oder mehreren Drittländern ausgesetzt, eingeschränkt oder vollständig eingestellt sind. Nach dieser Bestimmung kann Österreich auch Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung, 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 wahrnehmen (siehe z.B. auch den Beitrag von Cede in diesem Heft).

Die Lehre geht davon aus, dass das NeutralitätsBVG durch Art. 23j B-VG weitgehend materiell derogiert ist: Unter Einhaltung des in Abs. 4 angesprochenen Verfahrens kann Österreich auch ein Verhalten setzen, das sonst nicht mit dem NeutralitätsBVG vereinbar wäre, wie etwa die Teilnahme an friedensschaffenden Maßnahmen ohne Beschluss des UN-Sicherheitsrates oder Waffenlieferungen an eine kriegführende Partei (Öhlinger 2018, 629 – 632). Abs. 4 bestimmt nun, dass eine Zustimmung Österreichs zu Maßnahmen gemäß Abs. 3 (Beschlüsse über die Einleitung einer Mission außerhalb der Europäischen Union mit friedenserhaltenden und friedensschaffenden Maßnahmen, wenn damit eine Verpflichtung Österreichs zur Entsendung von Einheiten oder einzelnen Personen bewirkt würde), nur unter dem Vorbehalt gegeben werden darf, dass es diesbezüglich noch das verfassungsrechtlich für die Entsendung von Einheiten oder einzelnen Personen in das Ausland vorgesehenen Verfahrens bedarf. Dieses Verfahren ist im Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland<sup>5</sup> geregelt. Kern dieses Bundesverfassungsgesetzes ist, dass eine Entsendung für Maßnahmen in Durchführung von Beschlüssen der Europäischen Union im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrats vorzunehmen hat (§ 2 Abs. 1 iVm § 1 Z 1 lit. a KSE-BVG).

Mit dieser bundesverfassungsrechtlichen Ermächtigung korrespondiert eine in Art. 42 Abs. 7 EUV verankerte Beistandsverpflichtung, die aber durch die sogenannte „irische Klausel“ aufgeweicht ist. Demnach schulden im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats die anderen Mitgliedstaaten diesem alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Art. 51 der Charta der Vereinten Nationen. Dies lässt nach dem ausdrücklichen Wortlaut der Vorschrift „den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“ Dabei wird der

<sup>3</sup> [https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/A/3309/imfname\\_1549044.pdf](https://www.parlament.gv.at/dokument/XXVII/A/3309/imfname_1549044.pdf) (abgerufen am 20.11.2023)

<sup>4</sup> Zur Frage, ob Staatsziele überhaupt eine nach Art 44 Abs 2 B-VG relevante Einschränkung der Zuständigkeit der Länder in Gesetzgebung oder Vollziehung darstellen könnte siehe Bußjäger (2001, 25 – 26); kritisch Rill/Schäffer/Rill (2014, Rz 28).

<sup>5</sup> BGBl I 1997/38 idF BGBl I 1998/30 und 1998/35.

spezifischen Situation neutraler Staaten Rechnung getragen (Griller 2023, 617; Jaeger/Stöger 2020, Rz 93).

Es stellt sich nun die Frage, ob, soweit eine Berufung auf den Status als Neutraler zulässig ist, auch weiterhin eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Wahrung der Neutralität besteht. Unter Heranziehung der herrschenden Meinung zur Reichweite des Art. 23j B-VG, wonach dieser eine weitgehende materielle Derogation des NeutralitätsBVG bewirkt hat, wäre es wohl ein Wertungswiderspruch, wenn ausgerechnet bei der Beistandspflicht gegenüber einem anderen Staat eine verfassungsrechtliche Verpflichtung zur Wahrung der Neutralität bestünde. Somit wird das NeutralitätsBVG auch in diesem Bereich durch Art 23j B-VG überlagert mit dem Ergebnis, dass Österreich sich zwar neutral verhalten kann, aber nicht muss. Realpolitisch wird freilich im Falle eines Angriffs auf einen Mitgliedstaat der Union in vielen Fällen, etwa bei einem Angriff durch eine reguläre Armee, eine Berufung Österreichs auf die Neutralität ohnehin nicht praktikabel sein.

Eine rechtliche Notwendigkeit, die Zustimmung des Bundesvolks zu dieser Erosion der Neutralität zu erwirken, bestand nicht. So stellte der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine Gesamtänderung dar, die einer Volksabstimmung gemäß Art. 44 Abs. 3 B-VG unterzogen wurde. Auch kann eingewendet werden, dass es zum Zeitpunkt des österreichischen EU-Beitritts bereits eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik gab. Der Vorgänger des derzeitigen Art. 23j B-VG, Art. 23f B-VG wurde bereits mit dem EU-Begleit-BVG in der Bundesverfassung verankert (Müller 2021b, Rz 1). Allerdings war damals noch nicht von den „Petersberg-Aufgaben“, die erst mit dem Vertrag von Amsterdam sinngemäß Eingang in den Art. 23f B-VG fanden, die Rede wie von friedenserhaltenden und friedensschaffenden Maßnahmen. Diese Weiterentwicklung zwischen EU-Beitritt und den nachfolgenden Vertragsänderungen bedeutete aber keine Gesamtänderung im Sinne des Art. 44 Abs. 3 B-VG und konnte daher mit „einfacher“ Verfassungsänderung erfolgen: Zwar erfolgte eine „partielle materielle Derogation“ gegenüber dem NeutralitätsBVG (Müller 2021b, Rz 3), da jedoch die Neutralität nicht den Charakter eines Bauprinzips aufweist, konnte diese verfassungsrechtlich einwandfrei auch in beschriebener Weise eingeschränkt werden. Dessenungeachtet hätte die Möglichkeit bestanden, eine Volksbefragung nach Art. 49b B-VG abzuhalten (siehe dazu nachstehend).

### Die Rolle des Demos bei der Abschaffung oder Beibehaltung der Neutralität

Damit ist der verfassungsrechtliche Status der Neutralität im Groben umschrieben. Die Frage ist indessen, ob es realpolitisch denkbar ist, dass Österreich seine Neutralität

aufgibt, ohne den Demos einzubinden. Trifft es nämlich zu, dass die Neutralität Bestandteil der österreichischen Identität geworden ist, dann ist es fraglich, ob ihre Beseitigung von den politischen Parteien im Nationalrat ohne Konsultation des Volks gewagt wird. Für eine derartige Befassung gibt es mehrere Alternativen.

#### Volksabstimmung

Eine Volksabstimmung über die Abschaffung der Neutralität hat, da es sich um ein Bundesverfassungsgesetz handeln müsste, jedenfalls dann stattzufinden, wenn – vorausgesetzt, der Nationalrat hat einen entsprechenden Gesetzesbeschluss gefasst – dies von mindestens einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates oder des Bundesrates verlangt wird (Art. 44 Abs. 3 B-VG). Dabei handelt es sich im Übrigen, falls die jeweiligen die Beseitigung der Neutralität unterstützenden Parteien zwar im Nationalrat, nicht aber im Bundesrat über eine Mehrheit von zwei Dritteln verfügen, um ein nicht zu unterschätzendes Minderheitenrecht, mit dem die opponierenden Parteien eine Beteiligung des Volkes erzwingen können.

Darüber hinaus kann auch der Nationalrat mit einfacher Mehrheit (auch bei Bundesverfassungsgesetzen) die Abhaltung einer Volksabstimmung als Erzeugungsbedingung des Gesetzes beschließen (Art. 43 B-VG).

In beiden Fällen würde die Volksabstimmung Recht schaffen, jedoch nur bezogen auf das Bundesverfassungsgesetz, über das abzustimmen ist. Der Nationalrat wäre durch die Verfassung nicht gehindert, im Fall der Ablehnung seines Gesetzesbeschlusses durch das Bundesvolk innerhalb kürzerer oder längerer Frist ein neuerliches Bundesverfassungsgesetz mit demselben Inhalt zu beschließen (Bußjäger 2013, Rz 9), mag dies auch realpolitisch illusorisch sein.

#### Volksbefragung

Eine rechtserzeugende Volksabstimmung vor Fassung eines Gesetzesbeschlusses über die Abschaffung der Neutralität ist nicht zulässig. Der Gesetzgeber kann aber immerhin gemäß Art. 49b B-VG beschließen, die Meinung des Bundesvolks im Wege einer Volksbefragung zu erkunden.

Die Abschaffung der Neutralität ist (wie die Frage der Beibehaltung der allgemeinen Wehrpflicht, über die 2013 abgestimmt wurde)<sup>6</sup> einer derartigen Volksbefragung zugänglich, da es sich um eine Angelegenheit handelt, die als „grundsätzlich und von gesamtösterreichischer Bedeutung“ betrachtet werden kann, zu deren Regelung die Bundesgesetzgebung zuständig ist. Seit dem Erkenntnis des Verfassungsgerichtshofes zur

<sup>6</sup> Dazu näher [https://www.bmi.gv.at/416/Volksbefragung\\_2013.aspx](https://www.bmi.gv.at/416/Volksbefragung_2013.aspx) (abgerufen am 29.10.2023).

Volksbefragung 2013 ist geklärt, dass die „Zuständigkeit der Bundesgesetzgebung“ auch dann besteht, wenn der Gegenstand der Befragung – wie im Falle der Neutralität – ein Bundesverfassungsgesetz ist (Poier 2019, Rz 12; eine andere Meinung vertritt weiterhin Muzak 2020, 289).<sup>7</sup>

Das Ergebnis der Volksbefragung erzeugt von vornherein keine rechtliche Bindungswirkung, schafft jedoch, wie die Volksbefragung über die Beibehaltung der Wehrpflicht demonstriert hat, eine realpolitisch kaum zu übergehende Faktizität.

## Volksbegehren

Durch Volksbegehren kann das Bundesvolk nicht nur die Beibehaltung, sondern auch die Abschaffung der Neutralität begehren. Der Nationalrat wäre allerdings auch durch ein erfolgreiches, nämlich die Unterstützungsschwelle von 100.000 Unterschriften überschreitendes Volksbegehren, nicht gebunden.

Mit Stand 01.11.2023 befanden sich die folgenden die Neutralität betreffenden Volksbegehren im Einleitungsverfahren<sup>8</sup>:

- „Kein NATO-Beitritt“ seit 24.03.2022
- „Frieden durch Neutralität“ seit 24.03.2022
- „Bruno Kreisky – Neutralitätsvolksbegehren“ seit 26.04.2022
- „NATO Beitritt Österreichs“ seit 03.08.2022
- „Neutralität Österreichs stärken“ seit 14.10.2022

Diese doch größere Zahl indiziert allerdings noch nicht, ob die jeweiligen Begehren eine besonders hohe Unterstützung erfahren werden. In der Vergangenheit gab es bereits mehrere Volksbegehren, die sich auf die Neutralität bezogen:

- „Neutralitäts-Volksbegehren“ (18.03. – 25.03.1996), das auf die Beibehaltung der Neutralität zielte, mit 358.156 Unterschriften (6,21% der Stimmberechtigten)
- „Volksbegehren neue EU-Abstimmung“ (29.11. – 06.12.2000), das sich u.a. auf die Unmöglichkeit der Beibehaltung der Neutralität in der EU berief, mit 193.901 Unterschriften (3,35% der Stimmberechtigten)
- „Österreich bleib frei“ (06.03. – 13.03.2006), das die Neutralität als Grundprinzip der Bundesverfassung verankern wollte, mit 258.281 Unterschriften (4,28% der Stimmberechtigten).

Es überrascht nicht, dass die Neutralität erst zu einem Zeitpunkt zum Gegenstand von Volksbegehren wurde, als sie gleichsam durch die Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union „bedroht“ war. Hinsichtlich der Unterstützung rangieren die drei Volksbegehren im Mittelfeld: Das erfolgreichste, das Neutralitäts-Volksbegehren des Jahres 1996, belegt zum Stand der Abfrage am 23. November 2023 den 23. Rang.

Wie die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, wird das Instrument des Volksbegehrens im Übrigen immer häufiger in Anspruch genommen, die Unterstützung der einzelnen Anliegen nimmt jedoch tendenziell ab, was sich auch auf die politische Durchsetzungsfähigkeit des jeweiligen Volksbegehrens auswirkt.

## Petitionen

Der Vollständigkeit halber sei noch darauf hingewiesen, dass das Petitionsrecht (Art. 11 Staatsgrundgesetz) ein besonders niederschwelliges Instrument darstellt, Anliegen von in Österreich lebenden Menschen (das Petitionsrecht ist nicht an die Staatsbürgerschaft geknüpft), an die Organe der Gesetzgebung heranzutragen. Allerdings haben die Petenten keinen Anspruch auf eine materielle Behandlung ihres Anliegens. Ob sich das Parlament mit der Petition befasst und in welcher Weise, ist ihm überlassen.

Die Petition „Aktive Friedens- und Neutralitätspolitik statt Kriegstreiberei (111/PET)“, die am 21.02.2023 von 1.083 Personen eingebracht wurde, hat die beachtliche Zahl von 26.604 Unterstützer:innen erfahren.<sup>9</sup>

## Bewertung

Die Volksabstimmung nach Art 43 B-VG oder allenfalls nach Art 44 Abs 3 B-VG würde einen bereits gefassten Gesetzesbeschluss voraussetzen, was in gewisser Hinsicht das Volk in seiner Entscheidung präjudizieren könnte. Demgegenüber wäre eine Volksbefragung ein Instrument, das noch keine definitiven Festlegungen auch der Parteien erfordern würde.

Problematisch wäre in beiden Fällen, dass nach der bestehenden Rechtslage die Stimmberechtigten ohne eine offizielle Abstimmungsinformation entscheiden müssten. Eine sogenannte Abstimmungsbroschüre ist nämlich – anders als dies etwa bei der Wahrnehmung direktdemokratischer Instrumente auf der Landesebene in Vorarlberg der Fall ist<sup>10</sup> – nicht vorgesehen. Die Stimmberechtigten wären demnach bei der Informationsgewinnung für ihre Entscheidung auf sich allein gestellt, wie dies freilich bei einer Wahl auch der Fall ist. Die Möglichkeiten des Demos, im Rahmen von Volks-

<sup>7</sup> VfSlg 19.772/2013 Rz 31.

<sup>8</sup> Oesterreich.gv.at/themen/leben\_in\_oesterreich/buergerbeteiligung\_direkte\_demokratie/2 (abgerufen am 29.10.2023).

<sup>9</sup> Parlament.gv.at/beteiligung/unterstuetzen/petitionen.

<sup>10</sup> Siehe §§ 42, 66, 79, 87 Landes-Volksabstimmungsgesetz.

begehren und von Petitionen auf die Gesetzgebungsorgane Einfluss zu nehmen, sind beschränkt, könnten aber bei entsprechender Unterstützung einen beträchtlichen politischen Druck erzeugen.

## Die NATO, die Bundesverfassung und der Demos

Die Beseitigung der Neutralität würde nicht nur bundesverfassungsrechtlicher Regelungen bedürfen, sondern auch einer völkerrechtskonformen Beendigung (Müller 2021, Rz 41). Angesichts der beschriebenen, bereits eingetretenen weitreichenden Erosion der Neutralität, welche von der Staatengemeinschaft widerspruchslos hingenommen wurde, kann Österreich seine Neutralität durch Notifikation an die Staatengemeinschaft gänzlich beenden, ohne dass es einer förmlichen Annahme dieser Erklärung bedürfte (Müller 2021, Rz 42). In einem solche Falle wäre Österreich zunächst – abgesehen von der Verteidigungsgemeinschaft innerhalb der EU – bündnisfrei.

Ein NATO-Beitritt würde eines völkerrechtlichen Vertrages mit den Bündnispartnern erfordern. In diesem Fall stellt sich die Frage nach der Rolle des Demos neuerlich. Eine allfällige Zustimmung zur Aufgabe der verfassungsrechtlichen Verankerung der Neutralität bedeutet natürlich nicht automatisch Zustimmung zu einem NATO-Beitritt.

Der Beitritt zur NATO würde nicht nur eines vom Nationalrat mit einfacher Mehrheit zu genehmigenden Staatsvertrags (Art. 50 Abs. 1 Z. 1 B-VG: „politischer Staatsvertrag“) bedürfen, der möglicherweise, wenn er Angelegenheiten des selbständigen Wirkungsbereichs der Länder regelt, gegebenenfalls auch der Zustimmung des Bundesrates gemäß Art. 50 Abs. 4 B-VG bedarf, sondern auch begleitende bundesverfassungsrechtliche Regelungen erforderlich machen: Schließlich obliegt dem Bundesheer gemäß Art. 79 Abs. 1 B-VG die militärische Landesverteidigung und nicht die eines NATO-Bündnispartners. Mit einem NATO-Beitritt geht Österreich die völkerrechtliche Verpflichtung gemäß Art. 5 Abs. 1 des NATO-Vertrags ein, wonach ein bewaffneter Angriff auf einen Partner als ein solcher auf alle gewertet wird und Österreich die erforderlichen Maßnahmen ergreift, die es erforderlich erachtet, „um die Sicherheit des nordatlantischen Gebiets wiederherzustellen und zu erhalten.“ Demnach wäre eine Verfassungsänderung erforderlich, die etwa der Regelung des Art. 24 Abs. 2 des deutschen Grundgesetzes entspricht, der wie folgt lautet: „Der Bund kann sich zur Wahrung des Friedens einem System gegenseitiger kollektiver Sicherheit einordnen; er wird hierbei in die Beschränkungen seiner Hoheitsrechte einwilligen, die eine friedliche und dauerhafte Ordnung in Europa und zwischen den Völkern der Welt herbeiführen und sichern.“

Der Beitritt zu einem derartigen Militärbündnis geht deutlich über die Beistandspflicht, die sich aus der Mitgliedschaft Österreichs zur EU ergibt, hinaus, es muss nicht erst an die „irische Klausel“ erinnert werden. Daran ändert nichts, dass Art. 5 des NATO-Vertrags keine automatische militärische Beistandspflicht enthält, da es den Mitgliedstaaten überlassen bleibt, die Maßnahmen zu treffen, die sie für erforderlich halten (Varwick 2017, 37). Der „Bündnisfall“ löst nämlich die völkerrechtliche Verpflichtung aus, sich solidarisch und kooperativ zu verhalten. Faktisch wird sich Österreich aber einer militärischen Unterstützung kaum widersetzen können. Ebenso wenig ändert die Konsensregel im NATO-Rat (Varwick 2017, 77; Verhelst 2022, 6; Michel 2006, 8) etwas an der Beurteilung, denn es geht letztlich darum, dass der österreichische Vertreter im Rat (auch) über den Einsatz des österreichischen Bundesheers disponiert. Verfassungsrechtlich ist aber in erster Linie bedeutsam, dass die Bundesregierung im Ergebnis ermächtigt würde, das Bundesheer nicht zur Verteidigung des eigenen Territoriums einzusetzen. Dazu kommt, dass gegebenenfalls auch mit der Einrichtung militärischer Stützpunkte der NATO in Österreich zu rechnen wäre.

Aber auch dann, wenn die bestehende Beistandspflicht gemäß Art. 42 Abs. 7 EUV ähnlich wie ein NATO-Beitritt gewichtet würde, müsste gelten: Die Kreise der NATO-Staaten und der EU-Mitglieder decken sich nicht. Die Beistandsverpflichtung würde auf einen weiteren Kreis ausgedehnt. Im Kriegsfall würde das österreichische Bundesheer in einen Militärapparat eingegliedert, der vorwiegend aus fremden Heeren bestehen würde.

Ein NATO-Beitritt wäre daher insgesamt als ein schwerer Eingriff in die nationale Souveränität zu beurteilen, die sich in Art 1 B-VG, wonach Österreich eine demokratische Republik ist, manifestiert. Vor diesem Hintergrund wäre ein NATO-Beitritt als eine gravierende Veränderung des republikanischen Prinzips der Bundesverfassung zu qualifizieren, was neben einer Verfassungsmehrheit sowohl im Nationalrat als auch im Bundesrat (es werden wohl auch Länderkompetenzen beschränkt) einer Zustimmung des Bundesvolks im Verfahren nach Art 44 Abs. 3 B-VG bedürfen würde. Eine solche zu erzielen bedürfte im Übrigen angesichts der bestehenden Skepsis der Bevölkerung gegenüber der NATO jedenfalls auch Überzeugungsarbeit.

## Zusammenfassung

Der Verfassungsrang des NeutralitätsBVG macht dieses nicht unangreifbar. Eine Mehrheit von zwei Dritteln der Abgeordneten des Nationalrats könnte die Abschaffung der Neutralität beschließen. Realpolitisch scheint eine solche Vorgehensweise ohne Befassung des Volks aus-

geschlossen. Der Beitrag hat gezeigt, welche Optionen dafür zur Verfügung stehen (Volksabstimmung oder Volksbefragung). Demgegenüber wäre ein dann möglicherweise aber nicht folgender NATO-Beitritt nach der hier vertretenen Auffassung zwingend einer Volksabstimmung nach Art 44 Abs 3 B-VG zu unterziehen.

## Literaturverzeichnis

- Berka*, Walter (2021), *Verfassungsrecht*, 8. Auflage, Wien: Verlag Österreich
- Bußjäger*, Peter (2001), *Die Zustimmungsrechte des Bundesrates*, Wien: Braumüller
- Bußjäger*, Peter (2005), *Klippen einer Föderalismusreform. Die Inszenierung Österreich-Konvent zwischen Innovationsresistenz und Neojosephinismus*, Innsbruck: Institut für Föderalismus
- Bußjäger*, Peter (2013), Art. 43 B-VG, in: Kneihls, Benjamin/Lienbacher, Georg (eds.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 11. Lfg. 2013, Wien: Verlag Österreich
- Bußjäger*, Peter (2021), Art. 1 B-VG, in: Kahl, Arno/Khakzadeh, Lamiss/Schmid, Sebastian, *Kommentar zum Bundesverfassungsrecht B-VG und Grundrechte*, Wien: Jan Sramek Verlag
- Griller*, Stefan, (2023) *Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für militärische Kooperationen Österreichs*, *Juristische Blätter*, Heft 10, 617 – 636
- Jaeger*, Thomas/*Stöger*, Karl (2020), Art. 42 EUV, in: Mayer, Heinz (ed.), *Kommentar zu EUV und AEUV*, 1. Band, 240. Lfg. 2020, Wien: Manz Verlag
- Michel*, Leo (2006), *NATO Decisionmaking: How the “Consensus Role” works*, in: *Croatian International Relations Review* 2006, January – June, 7 - 14
- Müller*, Andreas (2021a), *BVG Neutralität*, in: Kneihls, Benjamin/Lienbacher, Georg (eds.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 26. Lfg. 2021, Wien: Verlag Österreich
- Müller*, Andreas (2021b) *Art 23j B-VG*, in: Kneihls, Benjamin/Lienbacher, Georg (eds.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 26. Lfg. (2021), Wien: Verlag Österreich
- Muzak*, Gerhard (2020), *B-VG-Kommentar*, 6. Auflage, Wien: Manz Verlag
- Öhlinger*, Theo (2018), *Österreichs Neutralität in der Europäischen Union*, *ZÖR* 2018, Heft 3, 621 – 635
- Öhlinger*, Theo/*Eberhard*, Harald (2022), *Verfassungsrecht*, 13. Auflage, Wien: facultas
- Österreich-Konvent* (2005), *Bericht des Österreich-Konvents*, Wien. [www.konvent.gv.at](http://www.konvent.gv.at) (access: 27.10.2023)
- Poier*, Klaus (2019), Art. 49b B-VG, in: Kneihls, Benjamin/Lienbacher, Georg (eds.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 23. Lfg (2019), Wien: Verlag Österreich
- Rill*, Heinz Peter/*Schäffer*, Heinz/*Rill*, Heinz Peter, (2014) *Art 44 B-VG*, in: Kneihls, Benjamin/Lienbacher, Georg (eds.), *Rill-Schäffer-Kommentar Bundesverfassungsrecht*, 14. Lfg (2014), Wien: Verlag Österreich
- Varwick*, Johannes (2017), *NATO in (Un-)Ordnung. Wie transatlantische Sicherheit neu verhandelt wird*, , Wien: Wochenschau Politik
- Verhelst*, Anne (2022), *How NATO Decisions are Made: NATO Consensus and the Autonomy of Member States Explained*, *Leuven Centre for Global Governance Studies*, Working Paper N. 230 – August 2022

## Autor

Univ.-Prof. Dr. Peter Bußjäger ist Professor am Institut für Öffentliches Recht, Staats- und Verwaltungslehre der Universität Innsbruck. Er leitet außerdem das Institut für Föderalismus in Innsbruck und ist Mitglied des Staatsgerichtshofes des Fürstentums Liechtenstein sowie Vertreter Liechtensteins in der Venedig Kommission des Europarates. Forschungsschwerpunkte sind Föde-