

Die österreichische Neutralität zwischen Strategie und Identität

Marion Foster

Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas at Austin, Texas
marion.foster@my.utexas.edu

Zusammenfassung

Der vorliegende Beitrag geht der Frage nach, wie sich das Festhalten Österreichs an der Neutralität trotz sich verändernder internationaler Rahmenbedingungen erklären lässt. Der Beitrag argumentiert, dass im Kontext des österreichischen Beitrittsprozesses zur EG/EU ein Spannungsverhältnis zwischen dem Verständnis einer traditionellen österreichischen Rolle in der Welt und neuen sicherheitspolitischen Herausforderungen entstand. In diesem Zusammenhang bildeten sich zwei Narrative heraus, die sich bis heute verfolgen lassen: einerseits die Minimierung der rechtlich-politischen Wirkung der Neutralität und andererseits das Festhalten an der Neutralität, allerdings ohne innovative neutralitätspolitische Konzepte. Der Beitrag weist auch auf politikwissenschaftliche Forschungsansätze hin, welche Impulse für die Weiterentwicklung der öffentlichen Diskussion zur Neutralität geben können.

Schlüsselwörter

Diskurs, Framing-Effekt, Grand Strategy, Identität, Österreich, Rollentheorie

Austria's Neutrality Between Strategy and Identity

Abstract

This paper explores explanations for the continued insistence on Austria's neutrality in the face of a changing international environment. It argues that tensions between a specific Austrian role conception in international politics and the challenges of a changing international environment became particularly visible in the context of Austria's application process for membership in the EC/EU. During this period, two broad narrative frames developed which continue to be present until today: on the one side, the minimization of the legal and political impact of neutrality, and on the other side the insistence on neutrality as a core principle of Austria's grand strategy, albeit without concepts for an innovative neutrality policy. The article also suggests research approaches that may be amenable to stimulating qualitative public debate about neutrality.

Keywords

Austria, Discourse, Framing, Grand strategy, Identity, Role theory

The author has declared that no competing interests exist.

Einleitung

Am 17. Juli 1989 überreichte Außenminister Alois Mock die Beitrittsgesuche Österreichs an die Europäische Gemeinschaft (EG), womit ein Prozess begann, der laut Bundeskanzleramt „die entscheidendste Schicksalsfrage“ für Österreich seit Abschluss des Staatsvertrags 1955 verhandelte (Archiv der Gegenwart 1989, zit. n. Gehler 2002, 465–466). Dieser Schritt stellte somit eine Zäsur für die Zweite Republik dar, welche bis Ende der 1980er-Jahre von einem rechtlichen und politischen Verständnis der Neutralität als unvereinbar mit einer EG-Mitgliedschaft bestimmt war (Bischof/Ruggenthaler 2022, 145).

Trotzdem blieb die Neutralität auch nach dem 1995 erfolgten Beitritt zur Europäischen Union (EU) als Bundesverfassungsgesetz verankert (Bundeskanzleramt 1955). Daran änderten weder die von Seiten der EU-Institutionen vorgebrachte Skepsis gegenüber einem österreichischen „Neutralitätsvorbehalt“ etwas (Gehler 2005, 607), noch die Zweifel österreichischer Verfassungsexpert:innen, ob die Mitgliedschaft Österreichs in einer außen- und sicherheitspolitisch integrierten EU neutralitäts- und damit verfassungskonform sei (vgl. etwa Hilpolt 2010, 596–597). Auch nach dem Angriff Russlands auf die Ukraine im Jahr 2022 und der Entscheidung Schwedens und Finnlands, dem Nordatlantikpakt (NATO) beizutreten, blieb die Unterstützung für die Neutralität innerhalb der österreichischen Bevölkerung (Gallup Institut 2022) und der österreichischen Politik (Bayer 2023) aufrecht.

Aus politikwissenschaftlicher Sicht ist die Frage relevant, warum Österreich angesichts eines sich verändernden sicherheitspolitischen Umfelds an der Neutralität festhält. Der vorliegende Beitrag argumentiert, dass die Neutralität in Österreich nicht nur als ein Instrument der Sicherheitspolitik betrachtet wird, sondern als ein Leitprinzip, das den Kern einer spezifisch österreichischen Rolle in der Welt darstellt. Zu diesem Zweck bietet der Beitrag zunächst einen Überblick über die Entwicklung des mit Neutralität eng verknüpften österreichischen Rollenbildes seit 1955.

Er zeigt weiters, wie im Zuge des EG/EU-Beitritts dieses Rollenverständnis eines neutralen Österreichs „zwischen den Blöcken“ mit dem Bestreben kollidierte, sich einer Gemeinschaft von Staaten mit zunehmend integrierter Außen- und Sicherheitspolitik anzuschließen. In der Folge bildete sich ein Neutralitätsnarrativ heraus, welches zwar die politische Relevanz der Neutralität minimiert, jedoch keine alternative sicherheitspolitische Ausrichtung legitimiert. Dieses Narrativ begrenzt den Spielraum für eine Veränderung der österreichischen Sicherheitspolitik. Abschließend weist der Beitrag auf Forschungsfragen hin, welche zur Weiterentwicklung der öffentlichen Debatte über die österreichische Sicherheitspolitik beitragen können.

Sicherheitspolitische Strategie und nationales Rollenverständnis

Die übergeordnete sicherheitspolitische Strategie eines Staates wird in der Forschung zur internationalen Politik als „grand strategy“ bezeichnet. Dieser Begriff umfasst den Einsatz von militärischen, diplomatischen, politischen, wirtschaftlichen, kulturellen usw. Mitteln, um die als nationale Interessen definierten Ziele durchzusetzen (van Hooff 2017). In den strategischen Studien wird Strategie vereinfacht auch als die Verbindung von Zielen („ends“) mit Methoden („ways“) und Ressourcen („means“) definiert (Meiser 2017, 82).

Die österreichische Neutralität stellte 1955 die Bedingung dafür dar, um im Kontext des Kalten Kriegs den Abschluss des Staatsvertrags mit den alliierten Besatzungsmächten zu erreichen und die staatliche Souveränität wiederzuerlangen (Senn 2023, 30–31). Sie war eine aus der geopolitischen Lage Österreichs entstehende Notwendigkeit, aber kein Wunschmodell für die strategische Ausrichtung des Landes (Rathkolb 2021, 110–111, 190). Ab Ende der 1950er-Jahre begann die österreichische Außenpolitik dann, sich bis zu einem gewissen Grad von den Signatarmächten des Staatsvertrags zu emanzipieren (Bischof/Ruggenthaler 2022, 172). Besonders Bruno Kreisky betonte als Außenminister (1959–1966) und Bundeskanzler (1970–1983) eine aktive Neutralitätspolitik (Beller 2006, 276; Bischof/Ruggenthaler 2022, 139; Gehler 2005, 447). Die wichtigste Aufgabe der Sicherheitspolitik war es nach Kreiskys Auffassung, durch einen österreichischen Beitrag zur regionalen und globalen Sicherheit – also u.a. durch Vermittlungstätigkeit in Krisen und Konflikten, Teilnahme an UN-Friedensmissionen und eine aktive Amtssitzpolitik – die Großmächte von der Wichtigkeit der Existenz eines unabhängigen und neutralen Österreichs zu überzeugen (Mussi 1983, 120; Thalberg 2019, 126).

Dieser Ansatz entspricht Posens (2014, 1) Definition von „grand strategy“ als einer Theorie, anhand derer ein Staat Sicherheit für sich selbst zu schaffen sucht. „Grand strategy“ bezeichnet also nicht nur einen Plan, der Ziele mit Ressourcen verbindet, sondern auch ein Leitprinzip, das sicherheitspolitischem Handeln eine Richtung gibt (Silove 2018, 39). Darüber hinaus schaffen außen- und sicherheitspolitische Strategien auch Narrative, um dieses Handeln kausal zu erklären und zu rechtfertigen (Kornprobst/Traistaru 2021, 178–179; Krebs 2021, 675). Solche legitimierenden Narrative verbinden Weltbilder – etwa Ansichten, wie das internationale System von Staaten organisiert ist oder wie sich Großmächte in diesem System verhalten – mit spezifisch nationalen Erfahrungen, z. B. jenen eines Kleinstaates, der sich nicht auf die Unterstützung alliierter Staaten verlassen kann oder Einflussversuchen größerer Staaten ausgesetzt ist (Bauböck 2002, 240). McCourt (2021, 303) argumentiert,

dass „grand strategy“ immer eine Erzählung darüber darstellt, wer ein Staat in der internationalen Gemeinschaft ist bzw. sein möchte.

Somit transportieren Strategien ein bestimmtes Rollenverständnis, welches Hudson (2008, 22) als die Sichtweise eines Staates auf sich selbst und seine Rolle in der Welt definiert. Diese Rollenbilder wirken nach außen, wenn der Staat etwa von Regional- und Großmächten, aber auch von internationalen Organisationen in einer bestimmten Rolle akzeptiert wird (Lebow 2016, 157). Sie wirken aber auch nach innen, und zwar durch die Zustimmung gesellschaftlicher und politischer Akteur:innen zu einer außenpolitischen Praxis, die als für den Staat angemessen und erfolgreich betrachtet wird (Wedes 1999, 10). Somit stehen außenpolitische Handlungsmuster und die Narrative, welche diese Muster erklären und rechtfertigen, in einer Wechselwirkung zueinander und verstärken sich gegenseitig, solange keine alternativen Praktiken und Narrative entstehen. Diese Beharrungskräfte erschweren die Anpassung sicherheitspolitischer Strategien an ein dynamisches internationales Umfeld, besonders wenn Veränderungen einen grundlegenden Wandel der „grand strategy“ eines Staates erfordern.

Die aktive Neutralitätspolitik führte ab den 1960er-Jahren zu einem Rollenverständnis Österreichs als einem Land, das nicht nur von sozialem Frieden und wachsendem Wohlstand gekennzeichnet war (Rathkolb 2020, 738, 811; Rathkolb 2021, 8, 188), sondern auch über seine begrenzte Größe hinaus eine aktive und international geschätzte Politik betrieb (Sonnleitner 2023, 148). Die Bedeutung der Neutralität für dieses Rollenbild verdeutlicht der zeitgeschichtliche Hintergrund. Nach dem Zusammenbruch der Monarchie 1918 herrschten sowohl in der Bevölkerung wie auch in der politischen Klasse Zweifel an der Überlebensfähigkeit des verbliebenen „Rumpf-Österreichs“ (Beller 2006, 192, 198; Rathkolb 2021, 1). Diese Ambivalenz trug dazu bei, dass in der Zwischenkriegszeit viele Österreicher:innen eine Vereinigung mit Deutschland wünschten und der 1938 erfolgte „Anschluss“ letztlich von großen Teilen der Bevölkerung begrüßt wurde (Beller 2006, 225; Lassner 2017, 92).

Die Neutralität ergänzte im österreichischen Rollenbild den von der Nachkriegspolitik geförderten Opfermythos, demzufolge Österreich zwischen 1938 und 1945 nicht als souveräner Staat existiert hatte und daher nicht für die Verbrechen der Nationalsozialisten verantwortlich war (Beller 2006, 250; Rathkolb 2020, 756-757; Rathkolb 2021, 2, 258). Komplementär dazu stellte die Neutralitätspolitik, gemeinsam mit der Betonung des Jahres 1955 als Geburtsstunde des von der alliierten Besatzung „befreiten“ Österreichs (Rathkolb 2021, 7-8, 187, 297; Winkelbauer 2020, 39), ein im positiven Sinne identitätsstiftendes Merkmal dar. Sie erlaubte eine klare

Abgrenzung zum im Kalten Krieg geteilten Deutschland (Rathkolb 2021, 29). Darüber hinaus lag sie dem Aufbau eines Nationalbewusstseins zugrunde, welches die in der Zwischenkriegszeit scharfen Gegensätze zwischen den christ- und sozialdemokratischen politischen Lagern zu überbrücken half (Lassner 2017, 91) und an ein traditionelles Verständnis Österreichs als relevantem Akteur in der Weltpolitik anknüpfte (Senn 2023, 44).

Als in der zweiten Hälfte der 1980er-Jahre die Waldheim-Affäre den Opfermythos in Frage stellte (Beller 2006, 296; Gehler/Bischof 2017, 8; Rathkolb 2021, 23), verblieb die Neutralität als Grundpfeiler einer spezifisch österreichischen Rolle in der internationalen Gemeinschaft, und dies, obwohl ihre sicherheitspolitische Bedeutung abnahm. Kreiskys Vermittlungsbemühungen im Nahostkonflikt (Beller 2006, 278) und seine eigenständige Politik gegenüber den kommunistischen Staaten in Mitteleuropa hatten Anfang des Jahrzehnts zu Spannungen innerhalb Österreichs mit der oppositionellen ÖVP sowie in den diplomatischen Beziehungen besonders mit den USA geführt (Bischof/Ruggenthaler 2022, 159, 163; Rathkolb 2021, 201). Der europäische Einigungsprozess gewann mit dem Beitritt Griechenlands (1981) sowie Spaniens und Portugals (1986) eine stärkere politische Dimension; gleichzeitig mehrten die Bestrebungen zur Schaffung eines europäischen Binnenmarkts bis 1992 (Lechner/Martinz 2023, 229-230) in Österreich die Befürchtungen, den wirtschaftlichen Anschluss an die EG zu verlieren.

Eine primär auf dem Leitprinzip der Neutralität beruhende Außen- und Sicherheitspolitik bot somit Ende der 1980er-Jahre kaum mehr adäquate Politikansätze zur Bearbeitung internationaler Herausforderungen. Trotzdem war die Neutralität in der Bevölkerung breit legitimiert, mit positiven Aspekten der Selbstwahrnehmung verknüpft und damit zu einem Identitätsmerkmal für viele Österreicher:innen geworden. Vor die Frage gestellt, ob Österreich seine Außen- und Sicherheitspolitik an ein verändertes internationales Umfeld anpassen sollte, reagierte die Regierung daher mit zwei breiten Narrativen.

Narrativ I betonte die Neutralität als sicherheitspolitisches Erfolgsmodell für Österreich, welches dem Land Frieden und Wohlstand gebracht, sowie über seine Grenzen hinaus zur Sicherheit in Europa beigetragen hatte. Narrativ II minimierte die potenziellen Schwierigkeiten, die durch ein Festhalten an der Neutralität für die volle Teilnahme des Landes am europäischen Integrationsprojekt entstanden. In beiden Narrativen lässt sich in der Folge das Bemühen erkennen, rechtliche Verpflichtungen – die Verankerung der Neutralität in einem Verfassungsgesetz einerseits, die Bestimmungen der EU-Verträge zu gemeinsamer Außenpolitik und Beistandspflicht andererseits – mit politischen Präferenzen in Einklang zu bringen.

Der folgende Abschnitt zeichnet nach, wie diese beiden Narrative, deren Ziel ursprünglich die Auflösung des Widerspruchs zwischen Neutralität und europäischer Integration war, durch institutionelle Veränderungen der EU zunehmend miteinander kollidierten. Er zeigt auch, wie schwierig die Veränderung eines Rollenbildes sein kann, selbst wenn dieses mit außenpolitischen Zielsetzungen in Widerspruch gerät. Die österreichische Erfahrung stimmt hier mit Forschungserkenntnissen der Politikwissenschaft überein, welche auf die Filterfunktion (Dueck 2006, 37) historisch gewachsener und breit akzeptierter Rollenbilder verweisen (Weldes 1999, 10). Bemühungen zu deren Abänderung können zu heftigen gesellschaftlichen Konflikten führen (Harnisch 2011, 14) oder ins Leere laufen, womit Rollen dysfunktional werden (LePrestre 1997, 261).

Politischer Diskurs zu Neutralität und europäischer Integration: von 1989 bis heute

Die 1987 von SPÖ und ÖVP gebildete Große Koalition leitete einen entscheidenden Kurswechsel in der österreichischen Haltung zur Vereinbarkeit von europäischer Integration und Neutralität ein (Rathkolb 2021, 201). Nach einer sich über zwei Jahre ziehenden internen Debatte übergab Außenminister Alois Mock (ÖVP) im Sommer 1989 das österreichische Beitrittsansuchen an seinen französischen Amtskollegen Roland Dumas (Gehler 2005, 578). Bereits in diesem als „Brief nach Brüssel“ bezeichneten Dokument offenbarten sich allerdings Auffassungsunterschiede, welche in der Folge den politischen Diskurs in Österreich zu Stellenwert und Zukunft der Neutralität prägen sollten.

Narrativ I: Festhalten an der Neutralität als Erfolgsmodell

Mock wollte das Beitrittsansuchen an die EG ohne expliziten Verweis auf die österreichische Neutralität verfassen. Bundeskanzler Vranitzky (SPÖ) bestand jedoch auf das Einfügen einer Klausel, die auf die Neutralität als „spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa“ hinwies (Rathkolb 2021, 204-205).¹ Bereits 1988 hatte er vor dem außerordentlichen Parteitag der SPÖ in Bezug auf Staatsvertrag und Neutralität erklärt: „An diesen beiden Grundpfeilern unserer Zweiten Republik können, wollen und lassen wir nicht rütteln!“ (pd-aktuell 1988, zit. n. Gehler 2002, 457). Vranitzky setzte sich schließlich mit seinem Beharren auf einen „Neutralitätsvorbehalt“ durch.

Aus den Reaktionen der EG-Mitgliedstaaten und Institutionen wurde rasch deutlich, dass eine solche „neut-

ralitätspolitische Reserve“ (Gehler 2005, 607) den österreichischen Beitritt erschweren könnte – insbesondere, weil die Gemeinschaft an der Verstärkung der politischen Zusammenarbeit im Hinblick auf eine gemeinsame Außenpolitik arbeitete. So bezeichnete der Koordinator der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ), Giovanni Januzzi, im Gespräch mit dem österreichischen Botschafter in Rom Anfang 1989 die Neutralität als „gravierendes Problem“ (Österreichische Botschaft in Italien 1989). Ähnliche Aussagen verlauteteten auch aus französischen Regierungskreisen, etwa vom Generalsekretär des Außenministeriums in Paris, François Scheer (Österreichische Botschaft in Frankreich 1989), und von Außenminister Roland Dumas (Ständige Vertretung Österreichs beim Europarat 1989).

Um diese Vorbehalte auszuräumen, betonten österreichische Regierungsvertreter:innen und Diplomaten:innen wiederholt, dass in einem Europa, in dem ein politisches Einigungsprojekt nicht mehr durch die Teilung des Kontinents in Blöcke eingeeignet wurde, die Neutralität grundsätzlich kein Hindernis für Integration darstellen könne. Der Leiter der Politischen Sektion des Außenministeriums, Erich Schmid, wies in Konsultationen mit der spanischen EG-Ratspräsidentschaft im Frühjahr 1989 explizit darauf hin, dass Österreich durch seine Neutralität einen Beitrag für die Sicherheit in Europa geleistet habe und auch in Zukunft leisten wolle. Somit sei die Neutralität für das österreichische EG-Beitrittsansuchen als „positives Element zu werten“ (Österreichische Botschaft in Spanien 1989). Diese Interpretation vertrat auch Friedrich Bauer, der österreichische Botschafter in Bonn, der die Neutralität als Instrument zur Sicherung des Friedens und damit als „Element für Gesamteuropa“ bezeichnete (Österreichische Botschaft in der BRD 1989b). Im August 1989 legte das Außenministerium den österreichischen Vertretungen in den EG- und EFTA-Hauptstädten eine Zusammenfassung des österreichischen Standpunktes vor, welche den spezifischen Beitrag der Neutralität zu Frieden und Sicherheit in Europa betonte und auf dessen Entsprechung in der Präambel des EWG-Vertrages – „Frieden und Freiheit zu wahren und zu festigen“ – hinwies (BMfA 1989b).

Die Vorsicht der österreichischen Diplomatie im Hinblick auf die Neutralität war auch der Haltung der Sowjetunion geschuldet. Nach Überreichung des österreichischen EG-Beitrittsantrags im Juli 1989 übergab die sowjetische Botschaft der Regierung in Wien ein Aide Mémoire, in welchem sie explizit auf die sich aus dem Staatsvertrag und Neutralitätsgesetz ergebenden wechselseitigen „ernsthaften“ Verpflichtungen zwischen der UdSSR und Österreich verwies. Das Argument, Rücksicht auf die Einstellung der UdSSR als einer Signatarmacht des Staatsvertrags nehmen zu müssen, verlor jedoch mit dem schwindenden Einfluss Moskaus auf weltpolitische Fragen an Bedeutung (Österreichische

¹ Zum Wortlaut des Neutralitätsvorbehalts s. BMfA 1989a.

Botschaft in der UdSSR 1989a; Österreichische Botschaft in der UdSSR 1989b).

Wurde damit der Beitritt nach außen weniger kontrovers, so blieb die Beziehung der Österreicher:innen selbst zur Neutralität und ihrer Vereinbarkeit mit der europäischen Integration eine sensible Frage für die Politik. Der Einfluss der öffentlich geführten Neutralitätsdebatte schlug sich in Meinungsumfragen nieder: so sank der Anteil der befragten Bevölkerung, die einen EG-Beitritt befürwortete bzw. für „wichtig bis sehr wichtig“ hielt von fast drei Vierteln im Juli 1988 auf 40 Prozent 1989 (Gehler 2005, 630).

Narrativ II: Minimierung der Neutralität

Die zweite Reaktion der Bundesregierung auf die Skepsis in den EG-Mitgliedstaaten und europäischen Institutionen bezüglich der österreichischen Neutralität bestand in dem Versuch, mittels einer „Strategie der Relativierung des Neutralitätspostulats“ (ibid.) die Bedeutung der Neutralität für die Außen- und Sicherheitspolitik so weit zu minimieren, dass sie der vollen Teilnahme Österreichs am Projekt eines geeinten Europas keinen Schaden zufügen konnte (Bischof/Ruggenthaler 2022, 280).

Eine neue Argumentation von Völkerrechtler:innen, die nun einen EG-Beitritt, zumindest unter Neutralitätsvorbehalt, für mit dem österreichischen Verfassungsrecht vereinbar hielten, stützte dieses Ansinnen (Gehler 2005, 647-648). Allerdings wurde diese Argumentationslinie bereits Anfang der 1990er-Jahre in Folge des Maastricht-Vertrages wieder in Frage gestellt, als sich die EG zur Europäischen Union wandelte und sich eine Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) zum Ziel setzte. So erklärte die dänische Ratspräsidentschaft im Februar 1993, dass die Beitrittskandidaten – von denen zu diesem Zeitpunkt Österreich, Finnland und Schweden neutral oder bündnisfrei waren – die im Maastricht-Vertrag verankerten GASP-Ziele ohne Vorbehalte übernehmen müssten (Scheich 2005, 77-78).

Die Neutralität wurde bereits in den österreichischen Aide Mémoires vom Juni und November 1992 nicht mehr erwähnt, was laut Gehler (2005) implizit einer Rücknahme des Neutralitätsvorbehalts gleichkam (755-756). Nichtsdestotrotz sah man in der österreichischen Regierung keine unmittelbare Veranlassung zu einer Neubewertung der Neutralität. Man verständigte sich zwischen Außenministerium und Verfassungsdienst des Bundeskanzleramts dahingehend, dass eine Rückführung der Neutralität auf ihre Kernbereiche, d.h. kein Beitritt zu einem militärischen Bündnis und keine Erlaubnis fremder militärischer Stützpunkte auf österreichischem Staatsgebiet, der Verfassung entspräche und kompatibel mit der vollen Teilnahme an der GASP sei (Archiv der Gegenwart 1993, zit. n. Gehler 2002, 557).

Bundeskanzler Vranitzky bezeichnete die Kritik der Opposition am Vorgehen der Regierung als „abstrakte Auseinandersetzung“ über eine sich noch im Reich der Planung befindliche europäische Außen- und Sicherheitspolitik (Gehler 2005, 776). Bezeichnenderweise zielte die österreichische Strategie nach Übergabe des „Briefs nach Brüssel“ auch darauf ab, die Prüfung der politischen Elemente des EG-Beitrittsansuchens, „insbesondere des Neutralitätsaspekts“, erst nach der Stellungnahme der EG-Kommission vorzunehmen und einer dahingehenden „frühzeitige[n] politische[n] Debatte“ im Europäischen Parlament und in den Hauptstädten der EG-Mitgliedstaaten „entgegentreten“ (Österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften 1989, Österreichische Botschaft in der BRD 1989a).

Die Art und Weise, wie sich das offizielle Österreich Ende der 1980er- und Anfang der 1990er-Jahre mit Vereinbarkeit von Neutralität und EG- bzw. EU-Beitritt auseinandersetzte, lässt sich somit in zwei groben Argumentationslinien zusammenfassen. Erstens versuchte man, den durch die skeptische Haltung der europäischen Institutionen und anderer Mitgliedstaaten drohenden Schaden für die Beitrittsambitionen zu minimieren, indem man die Neutralität neu interpretierte und damit ihre Bestimmungen „entschärfte“ (Gehler 2005, 773-774). Zweitens beharrte man gegenüber der Bevölkerung und der politischen Opposition darauf, dass sich an der Neutralität nichts ändern werde und eine Debatte darüber sich daher erübrige. Dies wurde zumindest anfänglich auch mit der Betonung konkreter positiver Beiträge der österreichischen Neutralität für die Ziele einer europäischen Friedensordnung verknüpft.

Somit blieb – zumindest in der politischen Rhetorik – die Neutralität als Leitprinzip und Kernelement des österreichischen Rollenverständnisses unberührt vom Beitritt zur Europäischen Union und, wie nachstehend gezeigt wird, von der zunehmenden Europäisierung der österreichischen Außenpolitik. Damit koppelte sich außenpolitisches Handeln von dem weiterhin aufrecht erhaltenen Neutralitätsnarrativ ab. Breite gesellschaftliche Diskussionen darüber, ob die Neutralität mit supranationaler Integration im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik vereinbar sei und welchen Nutzen die Neutralität für Österreich als Mitglied der Europäischen Union habe, fanden nicht statt.

Handlungsspielraum der Politik

Die österreichische Sicherheitspolitik steht heute vor einem Dilemma. Einerseits ist die rechtlich-politische Bedeutung der Neutralität erodiert. Die noch Mitte der 1980er-Jahre vorherrschende Interpretation, die österreichische Neutralität sei mit der Vollmitgliedschaft in den Europäischen Gemeinschaften nicht kompatibel,

entwickelte sich seither hin zu einer Vereinbarkeit mit der österreichischen Teilnahme an der GASP, den europäischen Kampfgruppen (EU Battlegroups) sowie der Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit (SSZ, englisch PESCO). Andererseits konnte in dem Optionenbericht, der Ende der 1990er-Jahre erstellt wurde, kein Konsens über eine grundsätzliche Reform der österreichischen Sicherheitspolitik erzielt werden. Die damals von der ÖVP ins Spiel gebrachte Möglichkeit einer NATO-Mitgliedschaft wird seither von der überwiegenden Mehrheit der im Parlament vertretenen Parteien sowie der österreichischen Bevölkerung abgelehnt (Rathkolb 2020, 820). Das Beharren auf einer überkommenen Form der Neutralität ist somit zwei Faktoren geschuldet.

Erstens wurde bisher kein überzeugendes alternatives Modell geschaffen, welches die nach außen gerichtete strategische Funktion von Sicherheitspolitik mit ihrer nach innen gerichteten Funktion der Mehrheitsbildung für eine spezifische internationale Rolle vereint. Wie Legro (2005, 14) zeigt, müssen außenpolitische Programme für ihre Durchsetzung in einer Demokratie nicht nur instrumentelle Effektivität aufweisen, sondern auch politische Legitimität. Da eine solche Legitimität für sicherheitspolitische Alternativoptionen, wie beispielsweise einen NATO-Beitritt, nicht besteht, halten österreichische Regierungen an der Neutralität fest. Dies wurde erneut deutlich, als Bundeskanzler Karl Nehammer die nach dem russischen Angriff auf die Ukraine im Februar 2022 aufflackernde Diskussion über notwendige Reformen der österreichischen Sicherheitspolitik kurzerhand mit dem Hinweis auf den „immerwährenden“ Charakter der Neutralität unterband (Kurier 2022).

Zweitens gibt es keine politischen Konzepte dazu, wie eine österreichische Neutralitätspolitik innerhalb der europäischen Strukturen effektiv eingesetzt werden kann. Der positive Beitrag der österreichischen Neutralität für eine europäische Friedens- und Sicherheitspolitik wurde im Zug des EG-Beitrittsprozesses rhetorisch bemüht, jedoch in der Folge nicht politisch umgesetzt. Die wenigen, von zivilgesellschaftlichen Akteur:innen (vgl. etwa Ehrmann/Fenkart 2023; Swoboda 2023) entwickelten Beiträge zur Wiederaufnahme einer aktiven Neutralitätspolitik werden von den politisch Handelnden nicht aufgegriffen. Eine klare österreichische Positionierung im Kontext der europäischen Außen- und Sicherheitspolitik, welche über das Angebot Wiens als Begegnungs- und Verhandlungsort hinausgeht, erfolgte daher bisher nicht. Le Prestre (1997, 261) spricht in diesem Zusammenhang von „dysfunktionalen Rollen“, in welchen traditionelle Rollenverständnisse weiter bestehen, sich aber nicht adäquat an ein verändertes außen- und sicherheitspolitisches Umfeld anpassen.

Ausblick und mögliche Beiträge der Politikwissenschaft

Insgesamt bleibt festzuhalten, dass sich seit dem Ende des Kalten Kriegs ein Spannungsverhältnis zwischen außenpolitischer Praxis und der Selbstwahrnehmung einer spezifisch österreichischen Rolle in der internationalen Gemeinschaft gebildet hat (vgl. auch den Beitrag von Gallouët in diesem Heft). Die Neutralität wird in dieser Selbstwahrnehmung mit positiven Identitätsmerkmalen – wie etwa der Funktion Österreichs als „Brückenbauer“ (Bundeskanzleramt 2022) oder als „Vermittler und Förderer des internationalen Dialogs“ (BMeiA o. D.) – besetzt. Dieses Rollenbild hat sich aber zunehmend vom außenpolitischen Handeln entfernt, in dem die Neutralität zugunsten von gemeinsamen EU-Positionen und der Einbindung in europäische Strukturen der Außen- und Sicherheitspolitik in ihrer Bedeutung minimiert wird.

Welchen Beitrag kann nun die politikwissenschaftliche Forschung vor diesem Hintergrund leisten, um die öffentliche Debatte über die österreichische Sicherheitspolitik weiterzuentwickeln und politische Handlungsoptionen aufzuzeigen? Dieser Beitrag plädiert für eine ernsthafte Beschäftigung mit sicherheitspolitischen Narrativen und den über sie transportierten Rollenbildern. Sicherheitspolitische Strategien haben im Idealfall zwei Funktionen: einerseits tragen sie – über den Einsatz von Ressourcen und Handlungsanleitungen – zur Sicherheit des Staates nach außen bei. Andererseits erklären und legitimieren sie sicherheitspolitisches Handeln durch spezifische Narrative nach innen. Diese Narrative sind keine Einbahnstraße, sondern entstehen durch Interaktion zwischen politischen und gesellschaftlichen Akteur:innen sowie der Bevölkerung. Von Seiten der politischen Akteur:innen ist daher nicht nur Informations-, sondern auch Überzeugungsarbeit gefordert (Risse 2017, 255). Um diese Überzeugungsarbeit zu unterstützen, schlägt dieser Beitrag nachstehend drei breite Richtungen zur politikwissenschaftlichen Bearbeitung vor.

Grundlegende Änderungen von Sicherheitsstrategien sind für politische Systeme schwierig und dementsprechend selten. Daher sollte sich die Forschung erstens mit dem Handlungsspielraum der österreichischen Außen- und Sicherheitspolitik unter den gegebenen rechtlich-politischen Rahmenbedingungen, d.h. unter Beibehaltung der verfassungsrechtlich verankerten und von der Bevölkerung stark befürworteten Neutralität beschäftigen. Dabei gilt es auszuloten, welche Hindernisse und Möglichkeiten die verbliebene „Rest-Neutralität“ für die Anpassung der österreichischen Sicherheitspolitik an die aktuellen internationalen Rahmenbedingungen aufwirft bzw. welche Politikoptionen sich anbieten.

Zweitens ist eine tiefgreifende wissenschaftliche Beschäftigung mit der Frage wünschenswert, wie eine

aktive Neutralitätspolitik für Österreich als Mitglied der Europäischen Union im 21. Jahrhundert gestaltet werden kann und soll (Senn 2023, 43). Wird Österreich von internationalen Akteur:innen tatsächlich als der vielzitierte neutrale Vermittler und Brückenbauer wahrgenommen? Welche Kompetenzbereiche der österreichischen Sicherheitspolitik werden international nachgefragt, und können diese Funktionen in der aktuellen weltpolitischen Lage ausgebaut werden? Konkrete politische Handlungsoptionen in diesem Bereich können einer Entwicklung entgegenwirken, die Österreich nach den Worten Michel Reimons zum „sicherheitspolitischen Trittbrettfahrer“ (Kurier 2022) degradiert, der internationale Solidarität zwar einfordert, aber den dafür erforderlichen Beitrag zu Frieden und Sicherheit nicht oder nur unzureichend leistet.

Zuletzt gilt: auch wenn eine umfassende Reform der österreichischen Sicherheitspolitik in absehbarer Zeit kaum zu erwarten ist, sollte sich die Forschung trotzdem vergleichend damit auseinandersetzen, wie (andere) politische System grundlegende Änderungen in ihrer „grand strategy“ umsetzen. Vor dem Hintergrund des NATO-Beitritts der vormals neutralen Länder Finnland und Schweden stellt sich etwa die Frage, wie internationale und innerstaatliche Faktoren in diesen Staaten zusammenwirkten, um eine Politikänderung von Neutralität zu Bündnisfreiheit und schließlich zum NATO-Beitritt zu ermöglichen bzw. zu begünstigen. In diesem Zusammenhang erscheint es besonders wichtig, eine Analyse vorzunehmen, die sich nicht auf eine Momentaufnahme und einen einzelnen Faktor – wie den russischen Angriffskrieg auf die Ukraine – beschränkt, sondern mittel- bis langfristige Prozesse der sicherheitspolitischen Entwicklung mit in den Blick nimmt.

Literaturverzeichnis

- Bauböck, Rainer (2002), Constructing the Boundaries of the Volk: Nation-Building and National Populism in Austria, in: *Pelinka, Anton/Ruth Wodak*, (eds.), *The Haider Phenomenon*, Piscataway, NJ: Transaction, 231-253.
- Bayer, Florian (2023), Note Mangelhaft für Österreichs Neutralitätspolitik, in: *Wiener Zeitung*, 01.07.2023, Internet: <https://www.wienerzeitung.at/a/note-mangelhaft-fuer-oesterreichs-neutralitaetspolitik> (access 16.11.2023).
- Beller, Steven (2006), *A Concise History of Austria*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Bischof, Günter/Peter Ruggenthaler (2022), Österreich und der Kalte Krieg: Ein Balanceakt zwischen Ost und West, Graz: Leykam.
- Bundeskanzleramt Österreich (1955), Bundesverfassungsgesetz: Neutralität Österreichs, BGBl. Nr. 211/1955 vom 4. November 1955, Internet: https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1955_211_0/1955_211_0.pdf (access 17.11.2023).
- Bundeskanzleramt Österreich (2022), Bundeskanzler Nehammer: Österreich wird alles daransetzen, seiner Rolle als Brückenbauer weiterhin gerecht zu werden, 24. 2. 2022, Internet: <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/bundeskanzleramt/nachrichten-der-bundesregierung/2022/02/bundeskanzler-nehammer-oesterreich-wird-alles-daransetzen-seiner-rolle-als-brueckenbauer-weiterhin-gerecht-zu-werden.html> (access 27.11.2023).
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (1989a), Österreich-EG; Antwortschreiben von Ratspräsident Dumas zu den österr. Beitrittsanträgen [Beilagen], II-pol, 706/199.II.1/89, Zl. 360.02/11-III.3/89, ÖStA, AdR.
- Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten (1989b), Österreich-EG; österreichische Position [Beilage], II-pol, 706/210.II.1/89, Zl. 360.01/60-III.3/89, ÖStA/AdR.
- Bundesministerium für europäische und internationale Angelegenheiten (o. D.), Sicherheitspolitik, Internet: <https://www.bmeia.gv.at/themen/sicherheitspolitik> (access 27.11.2023).
- Dueck, Colin (2006), *Reluctant Crusaders: Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*, Princeton: Princeton University Press.
- Ehrmann, Moritz/Stephanie Fenkart (2023), Sieben Punkte zur österreichischen Sicherheit: Perspektive der Friedensförderung, Internet: https://www.aspr.ac.at/fileadmin/Pictures/Forschung/7_Punkte_Sicherheitsstrategie.pdf (access 29.09.2023).
- Gallup Institut (2022), Zwei-Länder-Umfrage zum Thema Neutralität: Österreich und Schweiz, Internet: https://www.gallup.at/fileadmin/documents/PDF/marktstudien/2022/Gallup_PA_Umfrage_zum_Thema_Neutralitaet_Oesterreich_und_Schweiz_02062022.pdf (access 16.11.2023).
- Gehler, Michael (2002), *Der lange Weg nach Europa. Österreich von Paneuropa bis zum EU-Beitritt*. Dokumente, Innsbruck: Studienverlag.
- Gehler, Michael (2005), *Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, 2 Bde, Innsbruck: Studienverlag.
- Gehler Michael/Günter Bischof (2017), *Austrian Foreign Policy after World War II*, in: *Bischof, Günter et al.* (eds.), *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, London: Routledge, 1-24.
- Harnisch, Sebastian (2011), *Role Theory: Operationalization of Key Concepts*, in: *Harnisch, Sebastian/Cornelia Frank/Hanns W. Maull* (eds.), *Role Theory in International Relations: Approaches and Analyses*, London: Routledge, 7-15.

- Hilpolt, Peter (2010), Österreichs Neutralität nach Lissabon, in: *Österreichische Juristen Zeitung*, Vol. 65 (13), 590-598.
- Hudson, Valerie (2008), The History and Evolution of Foreign Policy Analysis, in *Smith, Steve/Amelia Hadfield/Tim Dunne* (eds.), *Foreign Policy: Theory, Actors, Cases*, Oxford: Oxford University Press, 11-27.
- Kornprobst, Markus/Corina-Ioana Traistaru (2021), Discourse, Language and Grand Strategy, in *Balzacq, Thierry/Ronald R. Krebs* (eds.), *The Oxford Handbook of Grand Strategy*, Oxford: Oxford University Press, 173-189.
- Krebs, Ronald R. (2021), Pluralism, Populism, and the Impossibility of Grand Strategy, in *Balzacq, Thierry/Ronald R. Krebs* (eds.), *The Oxford Handbook of Grand Strategy*, Oxford: Oxford University Press, 673-689.
- Kurier (2022), Nehammer: Österreich bleibt neutral, 8.3.2022, Internet: <https://kurier.at/politik/inland/nehammer-oesterreich-bleibt-neutral/401929786> (access 22.11.2023).
- Kurier (2022), Reimon: Österreich ist „Trittbrettfahrer in europäischer Sicherheitspolitik“, 18.5.2022, Internet: <https://kurier.at/politik/inland/reimon-oesterreich-ist-trittbrettfahrer-in-europaeischer-sicherheitspolitik/402011436> (access 07.02.2024).
- Lassner, Alexander N. (2017), Austria between Mussolini and Hitler: war by other means, in: *Bischof, Günter et al.* (eds.), *Austrian Foreign Policy in Historical Context*, London: Routledge, 91-112.
- Lebow, Richard Ned (2006), *National Identities and International Relations*, Cambridge: Cambridge University Press
- Lechner, Lisa/Melanie Martinz (2023), Außenwirtschaftspolitik, in *Senn, Martin et al.* (eds.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*, Wiesbaden: Springer VS, 227-240.
- Legro, Jeffrey W. (2005), *Rethinking the World: Great Power Strategies and International Order*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- LePrestre, Philippe G. (1997), Change and Continuity in Foreign Policy Role Conceptions After the Cold War, in *LePrestre, Philippe G.* (ed.), *Role Quests in the Post-Cold War Era: Foreign Policies in Transition*, Montreal: McGill-Queen's University Press, 251-261.
- McCourt, David M. (2021), „Culture, identity, and grand strategy,“ in *Balzacq, Thierry/Ronald R. Krebs* (eds.), *The Oxford Handbook of Grand Strategy*, Oxford: Oxford University Press, 303-321.
- Meiser, Jeffrey (2017), Ends + Ways + Means = (Bad) Strategy, in *Parameters*, Vol. 46 (4), 81-91.
- Mussi, Ingo (1983), Bruno Kreisky und der schöpferische Dialog mit den Vereinigten Staaten, in *Bielka, Erich et al.* (eds.), *Die Ära Kreisky: Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik*, Wien: Europaverlag, 117-142.
- Österreichische Botschaft in der BRD* (1989a), BRD; zum EG-Beitrittsantrag Österreichs, II-pol, 706/219.II.1/89, Zl. 323-RES/89, ÖStA/AdR.
- Österreichische Botschaft in der BRD* (1989b), Österreich und die EG; Festansprache des Missionschefs beim Libori-Mahl 1989 in Paderborn, II-pol, 706/193.II.1/89, Zl. 21.04.21/19-A/89, ÖStA/AdR.
- Österreichische Botschaft in Frankreich* (1989). Österreichische EG-Kandidatur; französische Haltung; Gespräch von Botschafter Scheich mit Generalsekretär Scheer, II-pol, 706/176.II.1/89, Zl. 389-RES/89, ÖStA/AdR.
- Österreichische Botschaft in Italien* (1989), EPZ-Koordinator Botschafter Januzzi zur Europapolitik und zur Teilnahme Österreichs am Integrationsprojekt, II-pol, 706/6.II.1/89, Zl. 12-RES/89, ÖStA/AdR.
- Österreichische Botschaft in Spanien* (1989), EPZ: Konsultationen auf Ebene der politischen Direktoren, 8. Mai 1989, II-pol, 706/117.II.1/89, Zl. 61-RES/89, ÖStA/AdR.
- Österreichische Botschaft in der UdSSR* (1989a), EG-Beitrittsantrag Österreichs, Aussagen Gorbatschows in Helsinki (26.10.) [Funkdepesche 25431], II-pol/706/233.II.1/89, ÖStA/AdR.
- Österreichische Botschaft in der UdSSR* (1989b), Österreich-EG, sowjetische Haltung, [Funkdepesche 25466]. II-pol, 706/249.II.1/89. ÖStA/AdR.
- Österreichische Mission bei den Europäischen Gemeinschaften* (1989), EG-Österreich — nach Überreichung des Beitrittsantrages, II-pol, 706/203.II.1/89. Zl. 2-POL/89, ÖStA/AdR.
- Posen, Barry (2014), *Restraint: A New Foundation for U.S. Grand Strategy*, Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Rathkolb, Oliver (2020), Die Zweite Republik (seit 1945), in: *Winkelbauer, Thomas* (ed.), *Geschichte Österreichs*, 4. Ausgabe, Ditzingen: Reclam, 734-854.
- Rathkolb, Oliver (2021), *The Paradoxical Republic: Austria 1945-2020*, 2. Ausgabe, New York: Berghahn.
- Risse, Thomas (2017), „Let's argue!": Communicative Action in World Politics, in: *Risse, Thomas* (ed.), *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations: Ideas Do Not Float Freely*, London: Routledge, 250-289.
- Scheich, Manfred (2005), *Tabubruch: Österreichs Entscheidung für die Europäische Union*, Wien: Böhlau.
- Senn, Martin (2023), Österreichs Neutralität, in: *Senn, Martin et al.* (eds.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*, Wiesbaden: Springer VS, 23-50.
- Senn, Martin/Franz Eder/Markus Kornprobst (2023), Die Außenpolitik Österreichs in der Zweiten Republik: Hinführung and analytischer Zugang, in: *Senn, Martin et al.* (eds.), *Handbuch Außenpolitik Österreichs*, Wiesbaden: Springer VS, 1-20.

- Silove, Nina* (2018), Beyond the Buzzword: The Three Meanings of Grand Strategy, in *Security Studies*, Vol. 27 (1), 27-57.
- Sonnleitner, Sandra* (2023), Der österreichische Auswärtige Dienst, in: *Senn, Martin et al. (eds.), Handbuch Außenpolitik Österreichs*, Wiesbaden: Springer VS, 143-161.
- Ständige Vertretung Österreichs beim Europarat* (1989), EP: Tagung in Strassburg, 25.-28. Juli 1989; Rede des EG-Ratspräsidenten Dumas vom 27. Juli 1989, II-pol, 706/181.II.1/89, Zl. 1744-A/89, ÖStA/AdR.
- Swoboda, Hannes* (2023), Hat Neutralität eine Zukunft? Internet: https://www.iipvienna.com/newblog/2023/4/5/hat-neutralitt-eine-zukunft__ (access 29.09.2023).
- Thalberg, Hans*, (2019), The European Neutrals and Regional Stability, in *Neuhold, Peter/Hans Thalberg (eds.), The European Neutrals in International Affairs*, New York: Routledge.
- van Hoof, Paul* (2017), Grand Strategy, Oxford Bibliographies, Internet: <https://www.oxfordbibliographies.com/display/document/obo-9780199743292/obo-9780199743292-0218.xml> (access 05.02.2024).
- Wedes, Jutta* (1999), Constructing National Interests: The United States and the Cuban Missile Crisis, Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Winkelbauer, Thomas* (2020), Was heißt ‚Österreich‘ und ‚österreichische Geschichte‘? in: *Winkelbauer, Thomas (ed.), Geschichte Österreichs*, 4. Ausgabe, Ditzingen: Reclam, 17-39.

Autorin

Marion Foster ist Doktorandin an der Lyndon B. Johnson School of Public Affairs, University of Texas at Austin. Ihr Forschungsschwerpunkte liegt auf der Rolle des kollektiven Gedächtnisses in der Ausformulierung und Implementierung von nationalen Sicherheitsstrategien.