

DIE VEREINBARKEIT DER „SKY-
SHIELD“-INITIATIVE MIT DEM
ÖSTERREICHISCHEN
NEUTRALITÄTSRECHT: „*YOU
CANNOT HAVE IT BOTH WAYS*“

von

Prof.Dr. Peter Hilpold

Universität Innsbruck

Die Vereinbarkeit der „Sky-Shield“-Initiative mit dem österreichischen Neutralitätsrecht: „*You cannot have it both ways*“

1. Ausgangsvoraussetzung

Am **7. Juli 2023** hat die Bundesministerin für Landesverteidigung *Klaudia Tanner* eine **Absichtserklärung („Letter of Intent“)** unterzeichnet, in der die **Intention Österreichs zum Beitritt zur „European Sky Shield Initiative“ (ESSI)** zum Ausdruck gebracht wird. Diese Absichtserklärung hat in Österreich eine intensive Diskussion insbesondere in Bezug auf die Frage ausgelöst, ob eine Mitwirkung an dieser Initiative mit den österreichischen Neutralitätsverpflichtungen in Einklang zu bringen sei. Diese Diskussion weist eine Vielzahl an Verästelungen und Dimensionen auf, und zwar allein schon aufgrund folgender Umstände:

- Natur und Gegenstand der „Sky-Shield“-Initiative sind – zumindest nach Maßgabe der öffentlich zugänglichen Informationen – in vielem noch nicht geklärt.
- Das Neutralitätsrecht selbst ist auf völkerrechtlicher Ebene in einem prekären Zustand.¹ So wird in Zusammenhang mit diesem Institut von einer „*shadowy existence*“ und einem „*juridical half-life*“² gesprochen. *Karl Zemanek* hat vom Neutralitätsrecht als einem Rechtsgebiet „in chaotischem Zustand“ gesprochen.³

Die hier zu behandelnde Fragestellung kann somit nur nach Maßgabe der vorliegenden Informationen behandelt werden, wobei versucht werden muss, abseits politisch motivierter Bekundungen, soweit wie möglich einen belastbaren objektiv bestimmten Sachverhalt zu identifizieren.

Was das anwendbare Neutralitätsrecht anbelangt, soll hier nicht eine Grundsatzdebatte über die Fortgeltung des Neutralitätsrechts geführt werden.⁴ Da die rechtliche und politische Debatte über die

¹ Siehe dazu ausführlich *P. Hilpold*, Solidarität und Neutralität im Vertrag von Lissabon, Facultas/Nomos/Stämpfli: Wien/Baden-Baden/Bern 2010.

² Vgl. *D. Schindler*, Ist das Neutralitätsrecht noch Teil des universellen Völkerrechts?, in: FS Karl Zemanek, 1994, S. 385-399 (386), unter Verweis auf R.R. Baxter, 1975 und P.M. Norton 1976.

³ Vgl. *K. Zemanek*, Ändert sich das völkerrechtliche Neutralitätsrecht und mit ihm die österreichische Neutralität?, in: 47 ÖJZ 6/1992, S. 177-182 (178).

⁴ Vgl. dazu *P. Hilpold*, Solidarität und Neutralität im Vertrag von Lissabon, Facultas/Nomos/Stämpfli: Wien/Baden-Baden/Bern 2010 sowie *ders.*, Das Neutralitätsrecht Österreichs und der Schweiz im 'weiten Feld' des internationalen Rechts, in: 60 AVR S. 268-287, *ders.*, How to Construe a Myth: Neutrality Within the United Nations System Under Special Consideration of the Austrian Case, in: 18 ChJIntL 2/2019, pp. 247-279 und *G. Jandl*, Some Observations on the Neutrality of Austria, and its Participation in the European and Euro-Atlantic Security Structures, in: *Andreas J. Kumin* u.a. (Hrsg.), Außen- und sicherheitspolitische Integration im Europäischen Rechtsraum, FS *Hubert Isak*, 2020,

Sinnhaftigkeit und Zulässigkeit der Mitwirkung Österreichs an „Sky-Shield“ vor der Prämisse der Fortgeltung des Neutralitätsrechts geführt wird und die Aufrechterhaltung des Neutralitätsstatus zur *conditio sine qua non* für eine solche Beteiligung erhoben worden ist, ist die Untersuchung genau in dieser Perspektive vornehmen: **Kann Österreich beides haben – Sky-Shield-Beteiligung und Neutralität?** Angesichts des weitgehenden internationalen Desinteresse an der österreichischen Neutralität⁵ ist diese Diskussion wohl primär nach innen gerichtet und wird damit zur Frage der Ehrlichkeit in der politischen Auseinandersetzung und demokratiepolitisch betrachtet des Respekts gegenüber den Wählerinnen und Wählern bzw. dem Parlament.

2. Die österreichische Neutralität – Grundlegende Bemerkungen zu den Rechtsgrundlagen

Angesichts der zahlreich vorliegenden, umfassenden Abhandlungen zu dieser Thematik⁶ soll hier nur ein zusammenfassender Überblick über diese Thematik gegeben werden.

Nach dem Tod Stalins 1953 wurden die Bemühungen intensiviert, wieder die volle österreichische Souveränität zu erlangen, wozu – angesichts der fortdauernden Besetzung des Landes – eine Neutralitätsregelung nach Schweizer Vorbild instrumental sein sollte.⁷ Am 15. April 1955 verpflichtete sich eine österreichische Regierungsdelegation in Moskau, dafür Sorge zu tragen, dass sich Österreich zu immerwährender Neutralität der Art, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird, verpflichten würde.

Diese Verpflichtung fand im Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955 ihre Umsetzung, wobei nun allerdings das „Schweizer Vorbild“ keine Erwähnung mehr fand.

Dieses aus zwei Artikeln bestehende Gesetz enthält folgenden hier maßgeblichen Art. 1:

S. 343-352. Vgl. auch Kirsten Schmalenbach, die schreibt, die internationale Gemeinschaft habe keine genauen Vorstellungen, was der internationale Status Österreich im 21. Jahrhundert konkret bedeute. Vgl. *K. Schmalenbach*, Unionsrecht und Neutralität, in: S. Griller et al. (Hrsg.), 20 Jahre EU-Mitgliedschaft Österreichs, Verlag Österreich: Wien 2015, S. 291-312 (312).

⁵ Vgl. *P. Hilpold*, How to Construe a Myth: Neutrality Within the United Nations System Under Special Consideration of the Austrian Case”, in: 18 ChJIntL 2/2019, pp. 247-279.

⁶ Siehe bspw. die in den vorangehenden Fußnoten zitierte Literatur. Kontinuierlich und sehr profund äußert sich zu dieser Thematik auch *Gerhard Jandl*. Vgl. bspw. „20 Years of Austrian Partnership with NATO”, in: 61 Politorbis 1/2016, S. 75-80 bzw. „Neutralität und österreichische Sicherheitspolitik“ in: *Gerald Schöpfer* (Hrsg.), Die österreichische Neutralität – Chimäre oder Wirklichkeit?, Graz 2015, S. 199 ff. Vgl. auch *S. Stadlmeier*, Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität, Duncker & Humblot: Berlin 1991.

⁷ Vgl. zu diesem Prozess *Ch. Jenny*, Konsensformel oder Vorbild? – Die Entstehung der österreichischen Neutralität und ihr Schweizer Muster, Haupt: Bern et al. 1995.

„(1) Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen.

(2) Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen.“

Neutralität ist somit kein Selbstzweck, sondern steht unmittelbar im Dienste des Schutzes von Gebietshoheit und Souveränität. Instrumental dazu ist die Bündnisfreiheit sowie die Nichtzulassung von Stützpunkten fremder Staaten auf seinem Gebiet. Die Urheber dieser Bestimmung hatten „Bündnisse“ und „Stützpunkte“ im Auge, die den damaligen Gegebenheiten entsprachen. Zweifelsohne sind diese Begriffe aber nicht in „versteinerter“ Auslegung zu interpretieren, sondern nach aktuellem Bedeutungsgehalt. Das dieser Norm zugrunde liegende Verständnis war, dass „Bündnisse“ und „militärische Stützpunkte fremder Staaten“ einer „dauernden Neutralität“ entgegenstehen, diese verunmöglichen und damit im Gegensatz zur dauernden Behauptung der Unabhängigkeit Österreichs nach außen sowie der Unverletzlichkeit seiner Grenzen stehen.

Wie einleitend zu diesem Abschnitt vermerkt, sind die von der österreichischen Regierungsdelegation in Moskau abgegebenen Zusagen als Vorbedingung für den Staatsvertrag vom 15. Mai 1955 und den Abzug der sowjetischen Truppen zu sehen. Das Moskauer Memorandum als reines „*gentlemen's agreement*“ ohne jegliche rechtliche Bindungswirkung abzutun, so wie dies durch die österreichische Völkerrechtslehre seit *Verdross* geschieht,⁸ greift damit wohl zu kurz. Ebenso wirkt das von der österreichischen Lehre entwickelte Konstrukt einer völkerrechtlichen Verankerung des Neutralitätsgesetzes vom 26. Oktober 1955 über wechselseitig aufeinander bezogene einseitige Rechtsgeschäfte (Notifikation, verbunden mit der anschließenden Bestätigung der Kenntnisnahme), eben sehr „konstruiert“.⁹ Ob und inwieweit eine Beendigung einer solchen Verpflichtung überhaupt möglich wäre (offen bleibt bspw. die Frage, wie im Falle von Protesten gegen eine Kündigung der Neutralität zu verfahren wäre) bleibt unklar, wobei das Fehlen von überzeugenden Antworten durch die österreichische Völkerrechtswissenschaft in seiner Tragweite durch den Umstand relativiert zu werden scheint, dass die Völkerrechtswissenschaft außerhalb

⁸ Vgl. zur diesbezüglichen Diskussion *P. Hilpold*, Solidarität und Neutralität im Vertrag von Lissabon, 2010, S. 28 ff. Für den international renommierten österreichischen Völkerrechtler *Josef L. Kunz* begründete das Moskauer Memorandum eindeutig völkerrechtliche Verpflichtungen. Vgl. *J.L. Kunz*, Austria's Permanent Neutrality, in: 50 AJIL 1956, S. 418-425 (421).

⁹ Österreich könne sich daraus durch „*contrarius actus*“ lösen. So *St. Verosta*, Die dauernde Neutralität – ein Grundriss, 1967, S. 65.

Österreichs nicht nur keinerlei Interesse an der Beantwortung dieser Frage zeigt, sondern die betreffende Frage selbst ignoriert.

Entscheidend ist hier aber ein anderer Punkt, nämlich dass die österreichische Politik ein – wie es scheint – unumstößliches Bekenntnis zur Wahrung der österreichischen Neutralität in verfassungsrechtlicher und in völkerrechtlicher Hinsicht abgegeben hat und sich somit die Frage stellt, ob ein solches Bekenntnis konkrete Substanz aufweist.

Zu beachten ist auch, dass das Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955 ein Verfassungsgesetz ist und damit die darin enthaltenen – wenn auch knapp formulierten – Verpflichtungen einen innerstaatlichen Bindungscharakter qualifizierter Natur schufen.

Diese Verpflichtungen sind im Gefolge des EU-Beitritts Österreichs selbstverständlich neu zu interpretieren, wobei aber das **EU-Recht keineswegs eine unbegrenzte Handlungsfreiheit im neutralitätsrechtlichen Kontext schafft**. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, scheint nicht die Intention gegeben zu sein, den „Sky-Shield“ über die Schiene der EU zu etablieren, d.h. als Maßnahme der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) bzw., noch spezifischer, als Initiative im Bereich der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP), sondern im NATO-Kontext, bzw. in dessen Nahebereich.

3. Die Auswirkungen des EU-Beitritts auf das österreichische Neutralitätsrecht

Österreich ist zum 1.1.1995 der EU beigetreten, und zwar, anders als ursprünglich intendiert und intern kommuniziert, ohne jeglichen Neutralitätsvorbehalt. Die **verfassungsrechtlichen Voraussetzungen**, was das entgegenstehende Neutralitätsrecht anbelangt, wurden mit der Einfügung des Art. 23 f B-VG (nunmehr **Art. 23j B-VG**) geschaffen, wobei die nach dem Vertrag von Lissabon einschlägige Bestimmung nunmehr folgendermaßen lautet:

„Österreich wirkt an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union [...] in der Fassung des Vertrags von Lissabon mit [...].“

Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist auch eine sich herausbildende Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).¹⁰

¹⁰ Siehe dazu Art. 42 EUV:

„Sie sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen

Neutralitätspolitisch heikel sind in diesem Zusammenhang die 1992 im Rahmen der Westeuropäischen Union definierten sog. „Petersberg-Aufgaben“, die später in den Art. 43 EUV eingeflossen sind.

Umfassten die „Petersberg-Aufgaben“ noch Folgendes:

- humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze
- friedenserhaltende Aufgaben
- Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedenserhaltender Maßnahmen

so erwähnt die erweiterte Fassung von Art. 43 EUV nunmehr auch folgende Aufgaben:

- Militärische Beratung und Unterstützung
- Konfliktverhütung und Erhaltung des Friedens
- Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten.

Art. 23f B-VG bzw. nunmehr Art. 23j B-VG haben als *lex posterior* und *lex specialis* dem Neutralitätsgesetz aus 1955 in zentralen Bereichen derogiert. Beschließt somit die EU verteidigungspolitische Maßnahmen im Bereich der GASP bzw. der GSVP, so stellt sich damit keine Frage eines verfassungsrechtlichen bzw. neutralitätsrechtlichen Konflikts, sondern mit Art. 23j B-VG ist ein „Einlassstor“ für entsprechendes EU-Recht geschaffen worden, das unmittelbar greift und verpflichtet.

Zudem ist dann auch noch Art. 42 Abs. 7 UAbs. 1 EUV zu berücksichtigen, der die EU für den Fall eines bewaffneten Angriffs zu einem Militärbündnis macht – erneut eine Bestimmung, die mit einer zentralen Säule des Neutralitätsgesetzes an und für sich nicht konform gehen würde:

„Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen“.

Diese Beistandsverpflichtung wird mit dem Zeitpunkt des Angriffs aktuell und aktiviert. Art. 42 Abs. 7 trifft keine Aussagen über Vorkehrungen, die vorab getroffen werden können, um im Falle eines solchen

Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.“

Zur Neutralität als kommunikatives Instrument zur Rechtfertigung einer Politik, die vom Kalten Krieg konditioniert war, siehe *M. Gillibert/P. Milani*, *Communicating neutrality. Public diplomacy by neutral states at the beginning of the Cold War*, 27 *European Review of History* 2020, S. 628-650.

Zu den verfassungsrechtlichen Schranken für die Herausbildung des GSVP siehe Art. 23j Abs. 1 letzter Satz B-VG sowie nachfolgend Pkt. 6.

Angriffs diesen Verpflichtungen wirksam nachkommen zu können. Im Sinne des Effektivitätsprinzips sowie der Treueverpflichtung gemäß Art. 4 Abs. 3 EUV ist von der Möglichkeit, ja von der Verpflichtung auszugehen, entsprechende Vorkehrungen zu treffen, um eine wirksame Wahrnehmung der Beistandsverpflichtung im Angriffsfall zu ermöglichen, ohne dass damit jedoch ein operatives Militärbündnis in Friedenszeiten geschaffen würde.

Zu dieser Bestimmung hat ein weiterer neutraler Staat der EU, Irland, eine Ausnahme in Art. 42 Abs. 7 UAbs. 2 erwirkt, die folgendermaßen lautet:

„Dies [die Beistandsverpflichtung] lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“

Interessanterweise wurde diese „irische Klausel“ nicht von Österreich, sondern von Irland ausbedungen, doch konnten sich in der Folge alle Neutralen, und somit auch Österreich, darauf berufen.

In wie weit die „irische Klausel“ die durch Art. 42 Abs. 7 EUV begründete Beistandsverpflichtung zu einer rein asymmetrischen, nicht-reziproken macht, ist allerdings umstritten: Dass Neutrale nur Rechte haben sollten (also auf Beistand im Falle eines bewaffneten Angriffs), alle übrigen Mitgliedstaaten im Verhältnis zu den Neutralen nur Pflichten, ist wohl schwer mit den auch das EU-Recht durchwirkenden Prinzipien der Solidarität und der Reziprozität vereinbar.¹¹

Sieht man sich die bisherige Praxis an, so hat sich Österreich – wie nachfolgend im Detail zu zeigen sein wird – in Sicherheitsanliegen auch durchaus solidarisch gezeigt und kooperiert darüber hinaus auch eng mit der NATO.

¹¹ Nicht von ungefähr wurde in der Literatur den Neutralen schon ein „*commodus discessus*“ in der Form nahegelegt, dass sie „schleichend das Lager wechseln“ könnten (d.h. auf die Anrufung der „irischen Klausel“ verzichten könnten). Vgl. H.-J. Cremer, Art. 42 EUV, in: Calliess/Ruffert (Hrsg.), EUV/AEUV, 6. Aufl. 2022, Rn 17.

Wolff Heintschel von Heinegg bestreitet sogar generell eine „Asymmetrie der Beistandspflicht“: „Beschränkt man die Reichweite der Beistandspflicht auf die Hilfeleistung unterhalb der Schwelle des militärischen Eingreifens, gilt sie für alle Mitgliedstaaten, wenngleich begrenzt durch ihre individuellen Fähigkeiten, so dass von einer Asymmetrie der Beistandspflicht nach Abs. 7 keine Rede sein kann.“ Vgl. W. Heintschel von Heinegg, Art. 42 EUV, Rn 44, in: Pechstein/Nowak/Häde, Frankfurter Kommentar – EUV – GRC- AEUV – Bd. 1, 2023. Die Differenzierung zwischen einer sog. „militärischen“ Hilfestellung und einer sog. „nichtmilitärischen“ rettet letztlich das „Neutralitätsstatut“ nicht, wie vom Schweizer Staatsrechtler René Rhinow letztthin sehr treffend auf den Punkt gebracht:

„Wie ist denn zu begründen, dass schussichere Westen kriegsrelevant sind, Überflüge von Militärflugzeugen, die einem humanitären Zweck dienen, aber nicht? Kann ernsthaft behauptet werden, Verbandsmaterial sei nicht kriegsrelevant? Warum wird die Ausfuhr von Kriegsmaterial nicht auf eigentliche Waffen beschränkt? Güter zu Schutz von Leib und Leben sind vom Haager Abkommen nicht erfasst. Der Terminus „kriegsrelevant“ ist zu verabschieden, denn was ist in einem modernen Krieg nicht relevant?“

Vgl. R. Rhinow, Wie weiter mit der Neutralität?, Die Schweiz in Europa, 28. Juni 2022, <https://suisse-en-europe.ch/rene-rhinow-wie-weiter-mit-der-neutralitaet/>.

4. Die österreichische neutralitätsrechtliche Praxis in Bezug auf GASP und GSVP

Österreich hat im Kontext der sich herausbildenden GSVP eine durchaus aktive Rolle eingenommen.

Der „Bündnisfall“ gemäß Art. 42 Abs. 7 EUV wurde erstmals von Frankreich im November 2015 ausgerufen – allerdings in einer sehr speziellen Situation, die außerhalb eines klassischen Angriffs steht, nämlich in Bezug auf die Attentate in Paris vom 13. November 2015.¹² Die österreichische Regierung sah in einer Solidaritätsbekundung keinen Konfliktfall zur Neutralität, wobei aber offen blieb, wie weit diese Solidarität konkret reichen würde.

Zur Teilhabe an der Gestaltung der GSVP hat sich Österreich in den letzten Jahren immer deutlicher bekannt und dabei in der Neutralität kein Hindernis gesehen. Dies kommt in der „Österreichischen Sicherheitsstrategie“ des Jahres 2013¹³ klar zum Ausdruck. Über die Mitarbeit bei der Entwicklung und der Umsetzung der „Globalen Strategie“ des Jahres 2016¹⁴, durch welche die GSVP eine bedeutende inhaltliche Konkretisierung erfahren hat, wurde der damit eingeschlagene Weg weiter bekräftigt. Das von dieser „Strategie“ geforderte „gezielte Engagement“ bedingt eine Beteiligung an Friedensoperationen, am internationalen Krisenmanagement und an kooperativer Sicherheit.¹⁵

Österreich beteiligt sich an CARD – Koordinierte Verteidigungsplanung in Europa¹⁶ – und an der 2017 begründeten „Ständigen Strukturierten Zusammenarbeit PESCO“ – „Permanent Structured Cooperation“), insbesondere zur „Planung und Entwicklung von Fähigkeiten“. ¹⁷ Wird dann auch noch der Europäische Verteidigungsfonds (EVF) berücksichtigt, der einerseits Konsortien von Unternehmen aus verschiedenen

¹² Vgl. P. Hilpold, Terrorismus, Bündnisfall und die Frage der Neutralität, Wirtschaftsblatt v. 25.11.2015, S. 23 sowie ders., Die österreichische Neutralität und der Kampf gegen den Terrorismus, in: 24 JRP 2016, S. 282-286. Bestätigung fand die Qualifizierung dieser Anschläge als Angriffshandlung durch die SR-Res. 2249 v. 20.11.2015 – wobei allerdings auch diese Resolution einen eher unorthodoxen Einschlag aufwies.

¹³ <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/sicherheitsstrategie.html>.

¹⁴ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for European Union's Foreign and Security Policy, Juni 2016. Vgl. dazu G. Jandl, Some Observations on the Neutrality of Austria, and its Participation in the European and Euro-Atlantic Security Structures, in: A. J. Kumin u.a. (Hrsg.), Außen- und sicherheitspolitische Integration im Europäischen Rechtsraum, FS Hubert Isak, 2020, S. 343-352 (349).

¹⁵ Vgl. H. Gärtner, Die "Global Strategy" der EU - eine Analyse. (Policy Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip) 2016. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaoar-59074-> (zuletzt aufgerufen am 10.08.2023).

¹⁶ Dabei teilen die EU-Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis verschiedene Daten, etwa zu verfügbaren und geplanten Fähigkeiten, der European Defence Agency (EDA - Europäische Verteidigungsagentur) und dem EU-Militärstab (EUMS) mit. Zu weiteren Details vgl. Bundesministerium für Verteidigung (D), <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/card-koordinierte-militaerische-planung-europa-4490984>.

¹⁷ Treffend schreibt dazu Gerhard Jandl: „Wortmeldungen, wonach Österreich zwar an der PESCO mitwirken werde, aber nur bis zur Grenze der Neutralitätsverträglichkeit, waren wohl eher der massenmedientauglichen Verkaufbarkeit geschuldet als rechtlichen Überlegungen“. Vgl. G. Jandl, Die Neutralität als Allheilmittel gegen das Böse?, in: M. Steiner (Hrsg.), Was - 111, Das Böse, Leykam 2018, S. 247-265.

Mitgliedstaaten unterstützt, die kooperative Forschung und Entwicklung von Verteidigungsprodukten und -technologien betreiben, andererseits die Erschließung von Lieferketten, so ergibt sich daraus ein „Dreieck“, das wiederum gezielt mit entsprechenden NATO-Aktivitäten verknüpft werden kann.¹⁸

Österreich arbeitet in einer Vielzahl von Arbeitsgruppen der NATO mit, wobei besonderer Wert auf die Interoperabilität des Bundesheeres mit den Streitkräften anderer europäischer Staaten Wert gelegt wird.¹⁹

5. Die „Interoperabilität“ der österreichischen Streitkräfte mit den NATO-Streitkräften und die Neutralität

Die österreichischen Streitkräfte sind damit in vielerlei Hinsicht mit jenen der NATO bzw. ihrer Mitgliedstaaten verzahnt, ohne dass Österreich NATO-Mitglied wäre und damit unmittelbarer Teil dieser Allianz.

Schon seit **1995** wirkt Österreich an der „Partnerschaft für den Frieden“ mit; seit **1997** am „Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat“ sowie seit **2014** an der „Partnership Interoperability Initiative“.²⁰ Eine neue Entwicklungsstufe erreichte die Zusammenarbeit Österreichs mit der NATO über die Teilnahme am „Individually-Tailored Partnership Programme – ITPP, seit seinem Start **2022**, über welches „Sicherheit“ einerseits sehr generell definiert wird und bspw. auch den Klimaschutz mitumfasst, das andererseits aber auch traditionelle Kernbereiche der militärischen Kooperation betrifft, wie bspw. elektronische Kriegsführung, Minendetektion und Luftraumüberwachung.²¹

In wie weit diese über die Jahre immer enger werdende Mitwirkung Österreichs an NATO-Übungen, Planungen und -Projekten mit einem klassischen Neutralitätsverständnis in Einklang zu bringen ist, wäre zu problematisieren. Zu betonen ist hier nochmals, dass in diesem Zusammenhang Art. 23j B-VG einen möglichen Neutralitätsverstoß eben nicht saniert, da all diese Maßnahmen und Initiativen allenfalls Berührungspunkte mit der GSVP aufweisen, keinesfalls aber unter diese subsumiert werden können.

¹⁸ Vgl. Bundesministerium für Verteidigung (D), <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/card-koordinierte-militaerische-planung-europa-4490984>.

¹⁹ So auch die schriftliche Auskunft von *Bernhard Christandl* vom österreichischen Verteidigungsministerium an diesen Autor.

²⁰ Vgl. *G. Jandl*, Die Neutralität als Allheilmittel gegen das Böse?, in: M. Steiner (Hrsg.), Was - 111, Das Böse, Leykam 2018, S. 247-265 (257 ff.).

²¹ Vgl. *D. Bischof/J. Streithammer*, Wie Österreichs Neutralität fast unbemerkt geschrumpft ist, in: Die Presse v. 7.7.2023. <https://www.diepresse.com/13441550/wie-oesterreichs-neutralitaet-fast-unbemerkt-geschrumpft-ist>.

Die Besonderheit der österreichischen Neutralität liegt darin, dass es sich um eine „immerwährende“, „dauernde“ Neutralität handelt, die mit speziellen Verpflichtungen bereits in Friedenszeiten verbunden ist. Die **Besonderheit der „dauernden Neutralität“** liegt darin, dass „der dauernd neutrale Staat keine Bindungen gegenüber anderen Staaten eingehen darf, welche ihn im Kriegsfall zu neutralitätswidrigem Verhalten, d.h. zu einem Verhalten gegen die Vorschriften des gewöhnlichen Neutralitätsrechts, das erst im Kriege in Wirksamkeit tritt, verpflichten würde.“²²

Über die Reichweite dieser als „**Bindschedler**“-**Doktrin** bezeichneten Unterscheidung zwischen „gewöhnlicher“ und „dauernder“ Neutralität in der Dimension und „Vorwirkung“ der aus der Neutralität fließenden Rechtspflichten kann natürlich diskutiert werden. Aus einer Überhöhung oder Überspitzung der dem dauernd Neutralen zugewiesenen Rechtspflichten kann, insbesondere wenn sie auch wirtschaftliche Aspekte mitumfasst, eine außenpolitische und außenwirtschaftliche Lähmung und Isolation resultieren, die dem Neutralen in einer zunehmend globalisierten Welt kaum zumutbar und auf jeden Fall realitätsfern ist. Dennoch ist, wenn man am Neutralitätsinstitut festhalten will, eine kategoriale Unterscheidung zwischen „einfacher“ und „dauernder“ Neutralität auch hinsichtlich der damit verbundenen Verpflichtungen vorzunehmen, da ansonsten diese Differenzierung an sich hinfällig werden müsste. Mit dem Konzept der „dauernden“ Neutralität ist die **Idee der „Vorwirkung“** der gewöhnlichen Neutralität auch in Friedenszeiten immanent verbunden. Zumindest darf sich der „dauernd Neutrale“ nicht in Friedenszeiten selbst in eine Lage bringen, die ihm die die Wahrung der Neutralität im Kriegsfall verunmöglichen bzw. erheblich erschweren würde. In diesem Sinne **erscheint eine enge Anbindung an eine Militärallianz**, die gemeinsame Durchführung von Truppenübungen sowie das gezielte Abstellen auf „Interoperabilität“ (zwischen den Truppen des Neutralen und jenen der Militärallianz) **nicht unproblematisch**.

Bei nüchterner Betrachtung ist das Ziel gemeinsamer Truppenübungen doch primär die Befähigung zum gemeinsamen Truppeneinsatz, d.h. diese Übungen werden regelmäßig in Hinblick auf ein mögliches gemeinsames militärisches Vorgehen vorgenommen. Was die gerade im Verhältnis zwischen Österreich und der NATO angestrebte „**Interoperabilität**“ **der Streitkräfte** anbelangt, so bringt bereits der diesbezügliche Terminus zum Ausdruck, dass auf ein gemeinsames Zusammenwirken abgestellt wird, das gerade im Konfliktfall seine primäre Wirkung entfalten wird. Über die wechselseitige operative Abstimmung der jeweiligen Streitkräfte in Friedenszeiten wird damit eine Situation geschaffen, durch

²² Vgl. R. Bindschedler, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, in: 17 ZaöRV 1956/1957, S. 1-37 (4).

welche im Kriegsfall – jenseits von konkreten vertraglichen Verpflichtungen – gemeinsame militärische Aktionen nicht nur wesentlich erleichtert, sondern u.U. sogar zur unabdingbaren Notwendigkeit werden.

6. Die Europäische Sky-Shield-Initiative und die Rolle Österreichs darin

Wie bereits einleitend ausgeführt, liegt hinsichtlich Gegenstand und Natur der „Europäischen Sky-Shield-Initiative“ noch einiges im Dunkeln. Dennoch aber liegen genügend Detailinformationen vor, so dass eine Gesamtbeurteilung dieser Initiative in Hinblick auf ihre Kompatibilität mit der österreichischen Neutralität geprüft werden kann, auch unter Bezugnahme auf unterschiedliche Varianten, über welche die ESSI umgesetzt werden kann.

Die ESSI geht auf eine bundesdeutsche Initiative, lanciert im Wesentlichen von Bundeskanzler Olaf Scholz im Sommer 2022, zurück, wobei unter dem unmittelbaren Eindruck des russischen Angriffs auf die Ukraine und der verheerenden Folgen des Luftkrieges für die angegriffenen Territorien Überlegungen zur bestmöglichen Abschirmung des Luftraums der beteiligten Länder angestellt wurden.

Erstes Ergebnis dieser Bemühungen war die „Absichtserklärung“ („Letter of Intent“) vom 13. Oktober 2022 zwischen 15 europäischen Staaten, nämlich Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Großbritannien, Lettland, Litauen, den Niederlanden, Norwegen, Rumänien, der Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn „betreffend die Stärkung der europäischen Säule in der integrierten Luft- und Raketenabwehr der NATO (*NATO's Integrated Air and Missile Defence – IAMD*) durch die Europäische Sky Shield Initiative (ESSI). Im Februar 2023 traten Dänemark und Schweden dieser Initiative bei; Griechenland und die Türkei folgten ein Jahr später. Österreich und die Schweiz schlossen sich im Juli 2023 an – allerdings mit einem „Neutralitätsvorbehalt“, dessen Tragweite nachfolgend noch zu prüfen sein wird.

Die Einrichtung einer „Gemeinsamen Verteidigung“ der EU unter Mitwirkung Österreichs – entweder durch eine Vertragsänderung oder durch einen Beschluss des Europäischen Rates – nimmt Art. 23j Abs. 1 letzter Satz B-VG bereits in Betracht, verlangt dafür aber die sinngemäße Anwendung von Art. 50 Abs. 4 B-VG über die Genehmigung von Staatsverträgen, d.h. eine Verfassungsmehrheit sowohl im Nationalrat als auch im Bundesrat.²³

²³ Vgl. Th. Öhlinger, Österreichs Neutralität in der Europäischen Union, in: 73 ZÖR 2018, S. 621-634 (630) sowie S. Griller/W. Obwexer, Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für militärische Kooperationen Österreichs, in: 145 JBl. 10/2023. S. 617-636 (629).

Was die Sky-Shield-Initiative anbelangt, ist **ein solcher Ansatz** – und zwar ausgehend von der EU - gegenwärtig aber wohl **nicht intendiert**.

Die **Bezeichnung „Europäische Sky-Shield-Initiative“** ist bis zu einem bestimmten Punkt **irreführend**: Es handelt sich hierbei nicht um eine gesamteuropäische Initiative, sie hat mit keiner der maßgeblichen europäischen Institutionen etwas zu tun, es handelt sich auf jeden Fall nicht um eine EU-Initiative, ja sie wird von ganz zentralen (wirtschaftlichen, politischen und militärischen) Akteuren innerhalb der EU dezidiert nicht mitgetragen (so von Frankreich, Italien, Spanien und von Polen).

Gerade aufgrund dieses Dissenses in der „Sky-Shield“-Frage innerhalb der EU ist es auch nicht absehbar, dass sich die EU diese Initiative in absehbarer Zeit als Institution zu eigen machen würde.

Der Titel der Absichtserklärung vom 13. Oktober 2022 selbst bringt die **Nähe dieser Initiative zur NATO** zum Ausdruck: Es geht hier um die **„Stärkung der europäischen Säule in der integrierten Luft- und Raketenabwehr der NATO“**. Die ESSI wird damit zu einem **Mosaikstein in der europäischen Verteidigung**, der faktisch, wenngleich nicht rechtlich, **wesensimmanent mit dem NATO-System verbunden** ist. Es muss hier die Frage gestellt werden, wie nahe wir hier einer militärischen Allianz in einem wenn auch erweiterten, modernisierten Verständnis sind. Wie auch die jüngere, am Neutralitätskonzept festhaltende Literatur gezeigt hat, ist die Neutralität ein relationales Konzept; die damit verbundenen Verpflichtungen müssen an der konkreten Herausforderung gemessen werden.²⁴ Damit muss auch das Verbot des Eingehens militärischer Allianzen an diesem Kriterium gemessen werden. Wenn eine vollumfängliche, formalrechtlich abgesicherte NATO-Mitgliedschaft von vornherein mit Art. 23j B-VG unvereinbar ist, so müssen entsprechende Bedenken auch gegenüber erweiterten Formen der militärischen Zusammenarbeit Österreichs mit der NATO gelten, wobei dies umso mehr gilt, wenn diese Zusammenarbeit auch offen als Element der NATO-Aufgabenerfüllung präsentiert wird (**„Säule in der Integrierten Luft- und Raketenabwehr der NATO“**).

Festzuhalten ist, dass Österreich, gleich wie die Schweiz, parallel zur Unterfertigung der Absichtserklärung zur Mitwirkung an der ESSI einen **„Neutralitätsvorbehalt“** folgenden Wortlauts abgegeben hat:

„Die Unterzeichner werden sich aller operativen und sonstigen Maßnahmen enthalten, die als Einrichtung einer oder Teilnahme an einer militärischen Allianz oder als Akzeptanz einer dauerhaften militärischen Präsenz auf ihrem Staatsgebiet angesehen werden könnte.“

²⁴ Vgl. J. Upcher, *Neutrality in Contemporary International Law*, OUP: Oxford 2022, S. 214.

In diesem Zusammenhang stellen sich mehrere Fragen, so vor allem:

- Durch wen und wie kann die Einhaltung dieser Selbstverpflichtung überprüft werden?
- Welche Folgen wären an eine Verletzung dieser Verpflichtungen zu knüpfen?
- Wer legt die Begriffe der „operativen Maßnahme“, der „Teilnahme an einer militärischen Allianz“ oder der „dauerhaften militärischen Präsenz“ verbindlich aus?
- Sind diese Verpflichtungen überhaupt strukturell mit der Europäischen „Sky-Shield“-Initiative vereinbar?

Die Unterzeichner bestehen zudem unter Pkt. 4 auf einem Rücktrittsrecht für den Fall, dass ein beteiligtes Mitglied in eine kriegerische Auseinandersetzung involviert werden sollte. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob ein solcher Rücktritt strukturell mit den Verpflichtungen der ESSI vereinbar ist und ob ein solcher – angesichts der Natur der hier relevanten militärischen Operationen – im Falle des Auftretens eines militärischen Konflikts praktisch überhaupt durchführbar wäre.

Die Unterzeichner wollen des Weiteren an gemeinsamen Trainings und Übungen „für die Zwecke der ESSI“ teilnehmen (Pkt. 3 der „Vorbehaltsregelung“) – letztlich machen sie sich damit die „Zwecke der ESSI“ zu eigen.

Der Wert von einseitigen Erklärungen dieser Art – ohne Überwachungsmechanismus, voller Bekundungen unter Verwendung von Begriffen, die Anlass zu zahlreichen Auslegungsproblemen geben müssen – ist somit grundsätzlich zu hinterfragen. Sie erweckt den Anschein, weit mehr „nach innen“ (also an die österreichische bzw. die schweizerische Bevölkerung) gerichtet zu sein als „nach außen“ (also an die übrigen Partner der ESSI bzw. an die Staaten der Staatengemeinschaft, die Interesse an der Aufrechterhaltung der österreichischen Neutralität haben könnten).

Hinzu kommt dann noch die – bislang nicht klar beantwortete – Frage, wie die ESSI im Einzelnen ausgestaltet sein wird.

Soll die ESSI tatsächlich nur eine „Einkaufsplattform“ darstellen, wie vielfach in den Medien vorgetragen?

In diesem Fall wäre diese Initiative tatsächlich als **neutralitätsrechtlich unbedenklich** einzustufen (und auch ein Rücktrittsrecht im Kriegsfall konkret umsetzbar). Diese Initiative wäre dann aber nicht nur Gegenstand einer **krassen Fehlbenennung** (was hat eine gemeinsame Einkaufsinitiative mit einem „Schild“ zu tun?), sondern dies **widerspräche auch offen dem Wortlaut der Absichtserklärung v. 13. Oktober 2022**, trotz des vagen Wortlauts dieses Dokuments.

Sollte die Intention dagegen darin bestehen, nach internationalem Vorbild (bspw. „Iron Dome“ in Israel) **einen Schutzschirm über den Luftraum der an dieser Initiative beteiligten Staaten zu spannen und dabei auch gemeinsame Kommandostrukturen vorzusehen** – die Natur der Bedrohung aus dem Luftraum, die kurzen Reaktionszeiten, die Kleinräumigkeit vieler der zu verteidigenden Territorien (gerade auch Österreichs!) sowie der Aspekt des ökonomischen Einsatzes der einschlägigen Technologie (die der Einrichtung national gesonderter Kommandozentralen wohl eindeutig entgegenstünde), sprechen dafür, dass hier in Wirklichkeit die Errichtung einer Militärallianz (mit wenn auch vielleicht beschränkter Reichweite) intendiert ist – so läge eine **klare Neutralitätsverletzung** vor.

Selbst wenn es möglich sein sollte, national autonome Kommandozentralen zu einzurichten, wobei insbesondere Österreich in die Lage versetzt werden sollte, selbst die Letztentscheidung über den Einsatz von Verteidigungswaffen gegen Bedrohungen gegen Österreich aus der Luft zu treffen (wie dies, abgesehen von den Kosten, technisch möglich sein sollte, konnte bislang noch niemand auch nur annähernd schlüssig erklären), verbliebe die Tatsache, dass bereits die Verbindung der „vorgelagerten Strukturen“, die ein Zusammenwirken der nationalen Kommandozentralen sowie überhaupt der hier zum Einsatz kommenden Waffensysteme ermöglichen, als Militärbündnis qualifiziert werden können. Die überwiegenden Gründe sprächen für eine solche Wertung – und damit auch in diesem Fall für das Vorliegen einer Neutralitätsverletzung - wenn man den Begriff des Militärbündnisses im Lichte der aktuellen Realität interpretieren wollte.

Ein weiteres Element betrifft die Bereitstellung von Radareinrichtungen bzw. Radarinformationen zugunsten anderer Teilnehmer von „Sky Shield“. So wurde kolportiert, das „Goldhaube“-System könnte in den Dienst von „Sky Shield“ gestellt werden.²⁵ Es kann kein Zweifel bestehen, dass eine solche Maßnahme nichts mit einer „Beschaffungsplattform“ zu tun hätte, sondern dass ein solcher Beitrag zumindest als ein Element eines Militärbündnisses zu sehen wäre. Allein dieser Kontext zeigt schon, wie unrealistisch die Wahrnehmung eines Rücktrittsrechts im Falle eines Angriffs gegen ein Mitglied dieses Systems wäre, dessen Wahrnehmung in der Absichtserklärung vom 7. Juli 2023 beansprucht wird.²⁶

7. Schlussbemerkungen

²⁵ <https://www.bundesheer.at/aktuelles/detail/skyshield-faq>.

²⁶ Identifiziert bspw. das „Goldhaube“-System einen Angriff gegen ein Mitglied, darf dann diese Information noch an das betreffende Mitglied weitergeleitet werden? Wenn ja, dann wäre möglicherweise eine Neutralitätsverletzung gegeben, wenn nein, dann muss man sich die Frage stellen, welchen Sinn dieses System überhaupt macht. Gerade für einen „dauernd neutralen Staat“ wäre somit ein Austausch von Radardaten auch schon in Friedenszeiten hochproblematisch (immer natürlich unter der Bedingung, dass man der „dauernden Neutralität“ einen substanziellen Inhalt beimisst).

Eingangs wurde bereits ausgeführt, dass es nicht Ziel dieser Untersuchung ist, umfassend den Stand des internationalen Neutralitätsrechts im Allgemeinen sowie des Rechts der dauernden Neutralität im Besonderen zu prüfen. **Gegenstand war vielmehr die Frage, ob** – ausgehend von der Prämisse, dass an der dauernden Neutralität festgehalten werden soll und dass diese nach wie vor als aufrecht anzusehen ist – **das Rechtsinstitut der dauernden Neutralität mit der European Sky-Shield-Initiative in Einklang zu bringen ist**. In diesem Zusammenhang wurde aufgezeigt, dass diese Initiative noch viele Unklarheiten aufweist. Zumindest nach Maßgabe dessen, was in der Öffentlichkeit publik geworden ist, sind viele Elemente dieser Initiative noch zu präzisieren. Dennoch sind auf der Grundlage dessen, was bislang bekannt geworden ist und belastbar erscheint, grundlegende Aussagen über den angeführten Zusammenhang möglich. Das Ergebnis dieser Untersuchung lautet, dass **eine österreichische Mitwirkung an dieser Initiative in vielerlei Hinsicht problematisch erscheint**, wenn Österreich gleichzeitig an der dauernden Neutralität festhalten will. Damit ist keine Wertung über die militär- und sicherheitsstrategische Sinnhaftigkeit einer solchen Mitwirkung verbunden. Derartige Wertungen obliegen Sicherheits- und Militärexperten. Hier geht es allein um die erwähnte Rechtsfrage und diese führt zu einem tendenziell negativen Ergebnis im Sinne einer Unvereinbarkeit dieser Anliegen (Teilnahme an der ESSI bei gleichzeitigem Festhalten an einer substantiellen dauernden Neutralität). Die aufgezeigte Antinomie lässt sich nur durch die Entscheidung für eines der beiden Ziele überwinden. Welchem Ziel der Vorrang einzuräumen ist, ist nicht Gegenstand dieser Untersuchung. Sehr wohl wird aber zu folgender Wertefrage Stellung bezogen, nämlich zur Frage der Ehrlichkeit in Wissenschaft und Politik. Ein **ehrlicher Zugang zu dieser Frage** kann über folgende Umschreibung eines bekannten Bonmots bildhaft dargelegt werden. Für die österreichische Neutralität wurden in der Vergangenheit viele Bilder geschaffen, um ihren (kritischen bzw. gefährdeten) Zustand zu beschreiben. Ein häufig zitiertes Bild stammt vom früheren Leiter des österreichischen Völkerrechtsbüros Franz Cede, der in diesem Zusammenhang die „Frank-Sinatra-Doktrin“ („I do it may way“) entwickelte.²⁷

In Abwandlung dieses Bonmots könnte man im vorliegenden Kontext von „You cannot have it both ways“ sprechen: „Dauernde Neutralität“ – mit Substanz! – und Teilnahme an einer ESSI, die über eine bloße „Beschaffungsplattform“ hinausreicht, sind unvereinbar!

²⁷ Vgl. M. Beham/M. Fink/R. Janik, Völkerrecht verstehen, 3. Aufl. 2022, S. 202: „Auslegungsmonopol Österreichs, was den Inhalt der Neutralitätsverpflichtung betrifft“.