

# Der „Brief nach Brüssel“ – 25 Jahre Vereinbarkeit zwischen Neutralität und der Europäischen Union

*Gunther Hauser*

## **Einleitung**

Mit der Wende in Mittel- und Osteuropa begann auch eine tiefe Phase der Neutralitätsdiskussion in Österreich, die – einmal stärker, einmal schwächer – bis weit über das Jahr 2000 andauerte. Der ÖVP-Politiker Andreas Khol meinte, es soll die Aufgabe der österreichischen Politik sein, der Bevölkerung „schlüssig zu erklären, dass die Ziele der österreichischen Politik, welche durch das Instrument der immerwährenden Neutralität des Jahres 1955 so erfolgreich verwirklicht werden konnten, auch durch die neue Außenpolitik gesichert und im Rahmen der europäischen Solidarität besser erreicht werden können.“<sup>1</sup> In der SPÖ waren es Mitte der 1980er Außenminister Leopold Gratz und der damalige Abgeordnete Peter Jankowitsch, die bereits nach 1983 in der Regierungspartei eine Europawendung einleiteten und die die Neutralität Österreichs „im zurechtgerückten Stellenwert sahen“,<sup>2</sup> in der ÖVP waren es der Abgeordnete Fritz König, Alexander Demblin von der Jungen Volkspartei und Andreas Khol, die damals die Europadiskussion trugen und auch entsprechende Resolutionen in den Nationalrat einbrachten. Sie alle gingen von einem Bedeutungswandel der Neutralität in Hinblick auf den verblässenden Ost-West-Konflikt aus.<sup>3</sup> In der Sowjetunion kam es ab 1985 durch die von Michail Gorbatschow, Generalsekretär der KPdSU<sup>4</sup>, verfolgte Politik der Glasnost (Offenheit) und Perestroika (Umgestaltung des Parteiapparates und der Wirtschaft) zu einer konsequenten Änderung der Innen- und Außenpolitik,<sup>5</sup> zugleich gewann die EG zunehmend an Geschwindigkeit – ausgelöst durch die Süderweiterung um Spanien und Portugal 1986, die Vertiefung der EG durch die Verabschiedung der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA)<sup>6</sup> 1986 sowie die darin enthaltene Zielsetzung der Schaffung eines Binnenmarktes ab 1. Januar 1993. All dies führte auch in

---

<sup>1</sup> Andreas Khol, Neutralität – ein überholtes Instrument österreichischer Sicherheitspolitik?, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, hrsgg. von Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik Wien, R. Oldenbourg Verlag München, 1991, S. 677-709, S. 677.

<sup>2</sup> Ebenda, S. 686f.

<sup>3</sup> Ebenda.

<sup>4</sup> KPdSU: Kommunistische Partei der Sowjetunion. Gorbatschow wurde am 11. März 1985 zum Generalsekretär der KPdSU gewählt.

<sup>5</sup> Der wirtschaftliche Abstand zwischen der EWG und der Sowjetunion wurde vor allem in den 1980er Jahren sehr groß. Die Produktion aller COMECON-Staaten war 50 Prozent von jener Westeuropas, die Sowjetunion fiel in entscheidenden Bereichen der Hochtechnologie gegenüber den Westen zurück. Sie bedurfte der Anbindung an die westlichen Industriestaaten. So trachtete sie danach, mit Westeuropa verstärkt „ins Geschäft“ zu kommen. Ausführlicher dazu: Thomas Nowotny, Warum Österreich nicht EG-Mitglied werden wird, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1989, S. 79-109, S. 103.

<sup>6</sup> Am 1. Juli 1987 trat nach Referenden in Irland und in Dänemark sowie nach parlamentarischen Debatten in allen zwölf Mitgliedstaaten der EG die erste umfassende Verfassungsänderung in der EG in Kraft: die EEA. Die wesentlichen Vorarbeiten dazu wurden von Hans-Dietrich Genscher (Deutschland) und Emilio Colombo (Italien) geleistet. Die Bestrebungen des Europäischen Parlaments „zur Schaffung einer Europäischen Verfassung für eine EU trugen ebenso dazu bei wie das Binnenmarktkonzept der Europäischen Kommission.“ In: Andreas Khol, Warum Österreich EG-Mitglied werden wird, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1989, S. 779-810, S. 782.

Österreich zu einer „Beschleunigung einer neuen Europapolitik“.<sup>7</sup> Ziel dieses Beitrages ist es, das Zustandekommen des Weges der auch noch heute gültigen fast parteiübergreifenden politischen Ansicht der Vereinbarkeit der Neutralität mit der Außen- und Sicherheitspolitik der EU darzustellen und zu erörtern.

### **Das Festlegen der österreichischen Neutralität(spolitik) 1989**

Die österreichische Bundesregierung nahm am 1. Dezember 1987 die Beitrittsoption zu einer späteren Europäischen Union an, „unter voller Bedachtnahme auf die Erfordernisse der immerwährenden Neutralität.“<sup>8</sup> Der damalige SPÖ-Klubobmann Heinz Fischer hielt eine Volksabstimmung über einen EG-Beitritt für empfehlenswert und hätte ein negatives Votum als „unangenehm“ betrachtet.<sup>9</sup> Der damalige Verteidigungsminister Robert Lichal meinte dazu: „Die Politiker dürften gerade in dieser Frage ihre Verantwortung nicht auf das Volk abwälzen.“<sup>10</sup> Das wohl integrationspolitisch relevanteste Ereignis vom „Standpunkt der Realverfassung Österreichs“ war 1989 der Abschluss der „Parteienvereinbarung zwischen SPÖ und ÖVP zur weiteren Vorgangsweise in der Integrationspolitik“, die am 26. Juni 1989 verabschiedet wurde.<sup>11</sup> Als Instrumente der damals bevorstehenden Integrationspolitik wurden der „Rat für Integrationsfragen“ und eine „Arbeitsgruppe im Bundeskanzleramt“ vorgesehen. Die unter dem Vorsitz des Außenministeriums sich damals befindende „Arbeitsgruppe für Europäische Integration“, in der alle Ressorts außer dem Bundesministerium für Landesverteidigung sowie die Sozialpartner und Repräsentanten aus den Bundesländern vertreten waren und die seit 1987 das Hauptmaterial für den Entscheidungsprozess erarbeitet hatte, fand in diesem Kontext keine Erwähnung.<sup>12</sup> Im Abschnitt „Immerwährende Neutralität“ wurde in der Parteienvereinbarung die Wahrung dieses Status als „unabdingbar“ bezeichnet, die Neutralität müsse in den Verhandlungen „völkerrechtlich abgesichert“ werden. „Der notwendige politische Handlungsspielraum muss gewahrt werden, damit Österreich als Mitglied der Europäischen Gemeinschaft seine auch im gesamteuropäischen Interesse liegende Neutralitätspolitik fortsetzen kann.“<sup>13</sup> Im Abschnitt „Verfahrensfragen“ deponierten SPÖ und ÖVP ihre Absicht, der österreichischen Bevölkerung den Beitrittsvertrag zur Entscheidung vorzulegen.<sup>14</sup> Die große Integrationsdebatte vom 29. Juni 1989 im Nationalrat dauerte zwölfteinhalb Stunden, 49 Redner äußerten sich zu diesem Thema. Im Vergleich dazu dauerte die Debatte über das Neutralitätsgesetz am 26. Oktober 1955 dreidreiviertel Stunden, nur sieben Redner äußerten sich zu diesem Thema.<sup>15</sup> Von den 183 Nationalratsabgeordneten stimmten am 29. Juni 1989 175 für den Entschließungsantrag und den Ausschussbericht, womit die Bundesregierung

---

<sup>7</sup> Andreas Khol, Neutralität – ein überholtes Instrument österreichischer Sicherheitspolitik?, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, hrsgg. von Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik Wien, R. Oldenbourg Verlag München, 1991, S. 677-709, S. 687.

<sup>8</sup> Waldemar Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen im Zusammenhang mit einem möglichen EG-Beitritt Österreichs, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1989, S. 55-78, S. 66.

<sup>9</sup> Volksabstimmung über EG. SP-Klub in jedem Fall dafür, in: Die Presse, 28.10.1988, S. 1.

<sup>10</sup> EG-Volksabstimmung ist nicht unbedingt nötig, in: Tiroler Tageszeitung, 29./30.10.1988, S. 2.

<sup>11</sup> Winfried Lang, Österreichs Entscheidung für Europa – I. Akt, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1990, S. 317-338, S. 317.

<sup>12</sup> Ebenda, S. 318.

<sup>13</sup> Text der Entschließung vom 26. Juni 1989/29. Juni 1989 als auch im eigentlichen Antrag, jedoch mit signifikanten Abweichungen, wiederholt. In: Ebenda, S. 319.

<sup>14</sup> Ebenda, S. 320.

<sup>15</sup> Ebenda.

ermächtigt wurde, den Antrag auf EG-Beitritt zu stellen.<sup>16</sup> Am 4. Juli 1989 fand im Bundesrat ebenso eine Integrationsdebatte statt, an der sich 17 Mitglieder des Bundesrates beteiligten.<sup>17</sup> Der Bundesrat beschloss am 11. Mai 1989 in einer EntschlieÙung, dass die Bundesregierung ersucht wird, „beim integrationspolitischen Entscheidungsprozess darauf zu achten, dass den Ländern in Angelegenheiten ihres selbständigen Wirkungsbereiches ein umfassendes Mitspracherecht gewährt wird; dass die in der Verfassung vorgesehene Autonomie der Gemeinden erhalten bleibt sowie dass die finanzielle Leistungsfähigkeit aller Gebietskörperschaften bestehen bleibt.“<sup>18</sup> Mit der Einbeziehung des Bundesrates, der Landeshauptleutekonferenz, der Landtage, des Städte- und Gemeindebundes in den Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik wurde „den in dieser EntschlieÙung indirekt artikulierten Befürchtungen betreffend die Gefährdung des Föderalismus und der Gemeindeautonomie zum guten Teil Rechnung getragen.“<sup>19</sup>

Das eigentliche politische Organ war der „Rat für Fragen der österreichischen Integrationspolitik“, der durch ein Bundesgesetz – verlautbart im Bundesgesetzblatt (BGBl.) 368/1989 – geschaffen wurde und in seiner Funktionsweise dem Rat für auswärtige Angelegenheiten (BGBl. 330/1976)<sup>20</sup> nachempfunden wurde.<sup>21</sup> Das damals neu eingeführte Gremium „beriet die Bundesregierung, es erörterte und koordinierte integrationspolitische Entscheidungen und diente der gegenseitigen Information.“<sup>22</sup> Neben dem Bundeskanzler, dem Vizekanzler und dem Außenminister gehörten dem Rat Vertreter der parlamentarischen Klubs (je nach Stärke), der Landeshauptleutekonferenz, der Landtage, der vier Sozialpartner sowie des Städte- und des Gemeindebundes an – also insgesamt 21 Personen.<sup>23</sup>

Am 4. Juli 1989 beschloss die Bundesregierung auf der Grundlage eines gemeinsamen Ministerratsvortrages des Bundeskanzlers und des Außenministers, die drei Beitrittsanträge gemäß der Artikel 237 EWG-Vertrag, Artikel 205 EAG-Vertrag und Artikel 98 EGKS-Vertrag zu genehmigen und dem Bundespräsidenten Kurt Waldheim vorzuschlagen, den Außenminister Alois Mock zu ermächtigen bzw. zu bevollmächtigen, die Anträge an die drei Europäischen Gemeinschaften zu richten sowie die Verhandlungen über die Aufnahme von Österreich in die EG zu führen. Am 17. Juli 1989 hatte Mock dem damaligen Vorsitzenden der EG, Frankreichs Außenminister Roland Dumas, das österreichische Ansuchen um Beitritt zur EG, EGKS und EAG – den so genannten „Brief nach Brüssel“<sup>24</sup> – übergeben. Das mit 14. Juli 1989 datierte Schreiben beinhaltete Vorbehalte betreffend die Neutralität. Diese waren

---

<sup>16</sup> Andreas Khol, Österreich und Europa im Annus mirabilis Europae 1989, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1990, S. 813-841, S. 819.

<sup>17</sup> Winfried Lang, Österreichs Entscheidung für Europa – I. Akt, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1990, S. 317-338, S. 324.

<sup>18</sup> Ebenda.

<sup>19</sup> Ebenda.

<sup>20</sup> Der Rat für auswärtige Angelegenheiten war ein unter Ausschluss der Öffentlichkeit tagendes Gremium, in dem Vertreter der Parlamentsparteien mit Regierungsmitgliedern und Spitzenbeamten unter dem Vorsitz des Bundeskanzlers aktuelle Fragen der Außenpolitik berieten. Aus: Andreas Unterberger, Österreichs Außenpolitik, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1991, S. 723-761, S. 745.

<sup>21</sup> Winfried Lang, Österreichs Entscheidung für Europa – I. Akt, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1990, S. 317-338, S. 325.

<sup>22</sup> Ebenda.

<sup>23</sup> Ebenda.

<sup>24</sup> Der „Brief nach Brüssel“ beinhaltete drei verschiedene Anträge, Aus: Winfried Lang, Österreichs Entscheidung für Europa – I. Akt, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1990, S. 317-338, S. 326.

insbesondere deshalb bemerkenswert, da Österreich für seine Aufnahme in die EG Bedingungen stellte:

- Österreich ging bei der Stellung dieses Antrages von der Wahrung seines international anerkannten Status der immerwährenden Neutralität aus, die auf dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 beruht.
- Österreich werde als EG-Mitgliedstaat „aufgrund des Beitrittsvertrages“ in der Lage sein, die ihm aus seinem Status als immerwährend neutraler Staat erfließenden „rechtlichen Verpflichtungen“ zu erfüllen.
- Österreich werde in der Lage sein, seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen.<sup>25</sup>

### **Das Spannungsfeld Neutralität – Integration in die EG / EU**

Österreichs Völkerrechtslehre war „bislang überwiegend davon ausgegangen, dass ein Beitritt zu den EG neutralitätsrechtlich verboten sei.“<sup>26</sup> Waldemar Hummer (Universität Innsbruck) dagegen argumentierte: Artikel 30 Ziff. 6 lit c. EEA verweist „eindeutig auf die Zuständigkeit von WEU und NATO für verteidigungspolitische Zwecke. Da auf Betreiben Irlands der Begriff ‚Verteidigung‘ in Artikel 30 EEA durch den der ‚Sicherheit‘ bewusst ersetzt wurde,“ wäre „es unstatthaft, einen diesbezüglichen ‚Etikettenschwindel‘ zu betreiben, um daraus eine rechtliche Unvereinbarkeit zu konstruieren.“<sup>27</sup> Laut Hummer ist dem Neutralen im Gegensatz zu verteidigungspolitischen Kooperationen „eine sicherheitspolitische Konsultation aber nicht untersagt, an der er aber nicht einmal teilnehmen muss, wie das Beispiel Irland schlagend belegt.“<sup>28</sup> Einem Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften wäre demnach neutralitätsrechtlich nichts im Wege gestanden. Zur Absicherung der Neutralitätskonformität eines Beitritts wäre laut Hummer aber dennoch zu empfehlen gewesen, „dass Österreich seine Pflichten aus der Neutralität in die Beitrittsverhandlungen einbringt und sie zum Gegenstand eines Neutralitätsvorbehaltes oder – was ebenfalls ausreichend wäre – einer ‚interpretativen Erklärung‘ macht.“<sup>29</sup> Am 16. Juni 1982 erfolgte bereits die einstimmige Annahme einer Entschließung im Nationalrat, in der die „Bundesregierung ersucht wird, die für Österreich nutzbringende Zusammenarbeit zwischen Österreich und den EG – soweit es die österreichische immerwährende Neutralität erlaubt – fortzusetzen und zu vertiefen.“<sup>30</sup> Prinzipiell ist, so Hummer, jeder neutrale Staat „in der Ausformung seiner Neutralitätspolitik frei ... das erklärt auch den Umstand, warum sich z.B. Österreich neutralitätspolitisch eben nicht unbedingt wie die Schweiz verhalten muss – und auch nicht verhält.“<sup>31</sup> Schon 1987 kamen in einem Gutachten die Völkerrechtler Waldemar Hummer (Universität Innsbruck) und Michael Schweitzer (Universität Passau) überein, dass der EG-Beitritt Österreichs mit der dauernden Neutralität Österreichs vereinbar sei. Bedenken könnten sich „hinsichtlich der

---

<sup>25</sup> Ebenda, S. 326.

<sup>26</sup> Waldemar Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen im Zusammenhang mit einem möglichen EG-Beitritt Österreichs, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1989, S. 55-78, S. 67.

<sup>27</sup> Ebenda, S. 69f.

<sup>28</sup> Ebenda, S. 69.

<sup>29</sup> Ebenda, S. 70.

<sup>30</sup> Stenographische Protokolle des Nationalrates, XV. Gesetzgebungsperiode, 118. Sitzung vom 16.12.1982, S. 11917f, zitiert in: Waldemar Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen im Zusammenhang mit einem möglichen EG-Beitritt Österreichs, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1989, S. 55-78, S. 58.

<sup>31</sup> Waldemar Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen im Zusammenhang mit einem möglichen EG-Beitritt Österreichs, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1989, S. 55-78, S. 59.

Glaubhaftmachung der österreichischen Neutralitätspolitik“ ergeben; diese Bedenken seien „im rein politischen Bereich“ angesiedelt und ließen sich ausräumen durch einen von den EG-Mitgliedstaaten „akzeptierten österreichischen Neutralitätsvorbehalt anlässlich des Beitritts.“<sup>32</sup> Der Völkerrechtler Manfred Rotter (Universität Linz) betonte dagegen, eine EG-Mitgliedschaft sei mir der dauernden Neutralität nicht vereinbar.<sup>33</sup>

Thomas Nowotny, damals Leiter der Planungsabteilung des Außenministeriums und der SPÖ angehörig, sah 1988 Diskrepanzen zwischen der Neutralität und der EG kommen. So würde die EG vor der Vollendung des Binnenmarktes, also vor Januar 1993, mit keinem Beitrittswerber ernsthafte Verhandlungen führen: „Wird dann verhandelt, dann wird es sich zeigen, dass die immerwährende Neutralität einer Mitgliedschaft entgegensteht.“<sup>34</sup> Nowotny hielt fest, dass der Mitgliedschaft eines immerwährend neutralen Staates alle EG-Staaten zustimmen müssten, jedoch einige EG-Länder hielten am Ziel einer politischen Union fest, die auch eine gemeinsame Verteidigungspolitik entwickeln müsste. Die Mitgliedschaft eines immerwährend neutralen Staates würde jedoch die Entwicklung hin zu einer derartigen politischen Union unmöglich machen.<sup>35</sup> Andreas Khol meinte dagegen, in Anlehnung an die Begründungen seitens Waldemar Hummer, dass einem EG-Beitritt Österreichs „letztlich keine unüberwindbaren Hindernisse“ entgegenstehen.<sup>36</sup>

In der EG vollzogen sich jedoch gerade seit der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) Diskussionen in Richtung Schaffung einer Sicherheits- und Verteidigungspolitik in einer künftigen EU. Sicherheitspolitische Zusammenarbeit wurde seither wesentliches Element für die Herausbildung einer europäischen außenpolitischen Identität. Vorschläge zur Ausweitung der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) auf Fragen der Verteidigung fielen jedoch auf fruchtlosen Boden. „Wir wollen die sicherheitspolitische Identität der EG“, so Deutschlands Außenminister Genscher.<sup>37</sup> In den Genscher-Colombo-Plänen war eine „militärische Zusammenarbeit bündnisähnlichen Charakters“ vorgesehen gewesen, „zwecks Aufbaues des europäischen Pfeilers der NATO.“<sup>38</sup> Dänemark, Irland und Griechenland hatten sich jedoch dagegen quergelegt.<sup>39</sup> Der Präsident der Europäischen Kommission Jacques Delors meinte sogar: „... la defense (est) un des sujets centraux dans la perspective de l’union politique de l’Europe“.<sup>40</sup> Frankreichs Präsident François Mitterrand hatte in seinem Wahlkampfbrief „an alle Franzosen“ die Schaffung einer gemeinsamen Verteidigung für die EG gemeinsam mit einer politischen Union gefordert: „On ne peut concevoir une Europe solide si elle se relève incapable d’assurer par elle même la sécurité.“<sup>41</sup>

---

<sup>32</sup> Anton Pelinka, Die Wiederkehr der Argumente. Zur EG-Diskussion in Österreich, in: Rainer Nick (Hrsg.), Tirol und die EG. Zukunftsperspektiven einer Region, Österreichischer Kulturverlag, Thaur / Tirol 1989, S. 19-27, S. 24f.

<sup>33</sup> Ebenda, S. 25

<sup>34</sup> Thomas Nowotny, Warum Österreich nicht EG-Mitglied werden wird, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1989, S. 79-109, S. 79.

<sup>35</sup> Ebenda.

<sup>36</sup> Andreas Khol, Warum Österreich EG-Mitglied werden wird, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1989, S. 779-810, S. 779.

<sup>37</sup> Die Presse, 15.09.1988, zitiert von Thomas Nowotny, in: ebenda, S. 99.

<sup>38</sup> Andreas Khol, Warum Österreich EG-Mitglied werden wird, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1989, S. 779-810, S. 783.

<sup>39</sup> Ebenda.

<sup>40</sup> Zitiert aus „Le Monde“ vom 20. Juli 1988 von Thomas Nowotny, Warum Österreich nicht EG-Mitglied werden wird, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1989, S. 79-109, S. 99.

<sup>41</sup> Ebenda.

Basierend auf die deutsch-französischen Vorschläge und einer britischen Initiative gelang es im Februar 1986, die Europäische Politische Zusammenarbeit (EPZ) 15 Jahre nach ihrer Gründung vertraglich abzusichern. Somit wurde die EPZ stärker mit der EG-Ebene verklammert, es erfolgte der Aufbau eines Sekretariats sowie gemäß Artikel 6 der EEA die Einführung der sicherheitspolitischen Zusammenarbeit. Diese Kooperation war wesentliches Element für die Herausbildung einer europäischen außenpolitischen Identität zu dieser Zeit.

Großbritannien unterstützte den Vorrang der NATO gegenüber der EU im Krisenmanagement sowie die Notwendigkeit der US-Führung in der europäischen Sicherheitspolitik, die war Ausdruck einer „heavy dose of British pragmatism“.<sup>42</sup> Der Ausbau militärischer Kooperationen in Europa schritt seither unaufhaltsam voran: Am 22. Mai 1992 wurde das Eurocorps auf der Grundlage des Gipfeltreffens von La Rochelle zwischen Deutschland, Frankreich, Spanien und den Benelux-Staaten gegründet. Am 21. Januar 1993 wurde durch das SACEUR-Abkommen der Einsatz des Eurocorps innerhalb der NATO geregelt. Am 19. Juni 1992 definierte die WEU ihre so genannten Krisenmanagementaufgaben („Petersberg-Aufgaben“).<sup>43</sup>

Bereits im August 1988 betonte der belgische Außenminister Leo Tindemans, dass im Fall einer EU deren Befugnisse nicht nur die Sicherheit im Allgemeinen, sondern auch militärische Aspekte einschließen würden.<sup>44</sup> Und das wäre ein Problem für das neutrale Österreich. So hielt Tindemans eine Vollmitgliedschaft Österreichs mit einem Neutralitätsvorbehalt für unvereinbar. Sein Nachfolger Mark Eyskens versagte auf der am 17. Juli 1989 in Brüssel stattfindenden Ratstagung als Einziger der von seinem deutschen Kollegen Hans-Dietrich Genscher initiierten sofortigen Behandlung der österreichischen Beitrittsanträge unter Verweis auf die darin enthaltene „Neutralitätspassage“ seine Zustimmung.<sup>45</sup> Ebenso stieß bei Frankreich die Mitgliedschaft Österreichs als „Neutraler“ auf Misstrauen, Frankreich sah dies als Hindernis für eine gemeinsame Verteidigungspolitik.<sup>46</sup> EG-Außenkommissar De Clercq hatte vor dem Europacollege in Brügge am 1. Juli 1988 klargestellt, dass er eine „Neuaufnahme“ von Mitgliedern in die EG frühestens ab Mitte der 1990er Jahre für möglich halte, selbst wenn bereits heute ein Antrag eingebracht werden würde. Eine Sonderbehandlung für Neutrale gebe es demnach nicht.<sup>47</sup>

Thomas Nowotny merkte im Zusammenhang mit einer von Waldemar Hummer propagierten Vereinbarkeit Neutralität-EU-Beitritt an: Völkerrechtler sind „oft erstaunlich flexibel in der Auslegung des Völkerrechts, und oft beweglicher als die politischen Konstellationen, über die und in denen entschieden werden soll.“<sup>48</sup> In ihren offiziellen Berichten hatten damals die Schweiz und Finnland den Standpunkt vertreten, dass die Neutralität mit einer Mitgliedschaft in der EG nicht vertretbar wäre.<sup>49</sup>

---

<sup>42</sup> Emil J. Kirchner, British Perspectives on CFSP and ESDP, in: Gisela Müller-Brandeck-Bocquet, Europäische Außenpolitik. GASP und ESVP-Konzeptionen ausgewählter Mitgliedstaaten, Würzburger Universitätsschriften zu Geschichte und Politik, Band 3, 1. Auflage, Nomos Verlag, Baden-Baden 2002, S. 41-56, S. 42.

<sup>43</sup> Gunther Hauser, Sicherheitspolitik und Völkerrecht, Verlag Peter Lang, Frankfurt/Main 2004, S. 217.

<sup>44</sup> Michael Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts, Band 2, Studien-Verlag, Innsbruck, Wien, Bozen 2005, S. 619.

<sup>45</sup> Michael Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts, Band 2, Studien-Verlag, Innsbruck, Wien, Bozen 2005, S. 618.

<sup>46</sup> Ebenda.

<sup>47</sup> Thomas Nowotny, Warum Österreich nicht EG-Mitglied werden wird, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1989, S. 79-109, S. 83.

<sup>48</sup> Ebenda, S. 85.

<sup>49</sup> Bericht über die Stellung der Schweiz im Europäischen Integrationsprozess, Bern 1988; Bericht des Außenhandelsministers Salolainen an das Finnische Parlament, 1. November 1988, in: Thomas Nowotny, Warum Österreich nicht EG-Mitglied werden wird, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1989, S. 79-109, S. 85, Fußnote 9.

EG-Kommissionspräsident Jacques Delors sah in der Neutralität zwar kein wirkliches Hindernis, jedoch „wurde er von einem Befürworter des EG-Beitritts von Österreich zu einem mächtigen Verzögerer.“<sup>50</sup> Sein primäres Ziel war die Errichtung einer Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion, ein Ziel, das er jedoch durch Beitrittsverhandlungen mit einem Neutrale wie Österreich gefährdet sah. Staaten wie Österreich, Schweden und Finnland würden mit ihren unterschiedlichen Neutralitäten folglich die Vertiefung der EG gefährden.<sup>51</sup>

Der sowjetische Botschafter in Wien, Gennadij Schikin, übergab am 10. August 1989 der österreichischen Bundesregierung eine Note, worin die UdSSR ihre Frage zum EG-Beitritt von Österreich verdeutlichte. Insbesondere wurde die Frage gestellt, wie Österreich seine Neutralität mit einem EG-Beitritt in Übereinstimmung bringen könnte – alles in allem ein gemäßigtes Memorandum, einer diplomatischen Pflichtübung hoher Beamter vergleichbar. Eine förmliche Antwort auf diese Note der UdSSR gab es aus Wien keine.<sup>52</sup> Am 27. Oktober 1989 stellte Michail Gorbatschow diesbezüglich die Haltung der UdSSR klar: er bezeichnete es ausdrücklich als das Recht eines JEDEN Landes – auch Finnlands –, einen Beitritt zur EG nach Gutdünken zu entscheiden. Gorbatschow bezeichnete in der Folge die Beziehungen zu Österreich als „wundervoll“.<sup>53</sup>

### **Schlussfolgerungen**

Das Jahr 1989 war auch für Österreich ein Wendjahr. In diesem Jahr ist der Europa-Kurs Österreichs seitens der österreichischen Bundesregierung offiziell bestätigt worden, als der damalige Außenminister Alois Mock seinem französischen Amtskollegen und zugleich Vorsitzenden der EG – Roland Dumas – das österreichische Ansuchen um Aufnahme in die Europäischen Gemeinschaften überreicht hatte. Österreich präsentierte in Brüssel seinen Beitrittsantrag „vor dem Ansturm der neuen Demokratien Ostmitteleuropa, also der Ungarn, der Tschechoslowaken, der Polen.“<sup>54</sup> Ergebnis dieses Prozesses war der sicherheitspolitische Paradigmenwechsel hin zu einer Neudefinition der Neutralität und vor allem zu einem Bekenntnis zur bereits in der Einheitlichen Europäischen Akte angepeilten Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP). Über den Stellenwert der Neutralität fanden in den Jahren 1988 und 1989 auf politischer und auf Expertenebene erstmals heftige Diskussionen statt, die vor allem bis weit über das Jahr 2000 fortgesetzt wurden. Ein wesentlicher Stein des Anstoßes war sowohl der Wunsch Österreichs, in die EG aufgenommen zu werden und somit in einer späteren Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik mitzuwirken wie auch die Sanktionspolitik Österreichs in Hinblick auf den UN-mandatierten Militäreinsatz gegen Saddam Hussein 1991 zu unterstützen: „Die Aktion am Golf hatte auch tiefgreifende Folgen für Österreich: Die völkerrechtlich und politisch unterstützte Konstruktion, Österreich könne sich als immerwährend neutrales Land den Sanktionen des Weltsicherheitsrates entziehen, angesichts einer weltweit ausgedrückten Solidarität abseits stehen, brach in sich zusammen.“<sup>55</sup> Khol sah den Übergang Österreichs zu einer „differentiellen Neutralität“ nach

---

<sup>50</sup> Andreas Khol, Österreich und Europa im Annus mirabilis Europae 1989, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1990, S. 813-841, S. 821.

<sup>51</sup> Ebenda.

<sup>52</sup> Ebenda, S. 820.

<sup>53</sup> Ebenda, S. 820f.

<sup>54</sup> 1999 wurden Polen, Tschechien und Ungarn Mitglieder der NATO. Zitat aus: Andreas Khol, Österreich und Europa im Annus mirabilis Europae 1989, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1989, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1990, S. 813-841, S. 815.

<sup>55</sup> Andreas Khol, Neutralität – ein überholtes Instrument österreichischer Sicherheitspolitik?, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, hrsgg. von Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik Wien, R. Oldenbourg Verlag München, 1991, S. 677-709, S. 695.

dem Muster der Schweiz in der Zwischenkriegszeit. Die Schweiz war damals Mitglied des Völkerbundes und hatte als solche an Sanktionen des Völkerbundes teilgenommen. Österreich gestattete die Waffendurchfuhr durch und Überflüge über sein Hoheitsgebiet und brachte nicht das Gleichbehandlungsgebot in Anwendung und vertrat offiziell „in Wort und Tat“ die Theorie, dass es sich bei diesem Konflikt nicht um einen Krieg, sondern um eine UN-Aktion handle, bei der die Neutralität nicht zur Anwendung kommen könne. Entsprechende Gesetzgebungsmaßnahmen wurden eingeleitet und durchgeführt.<sup>56</sup> Österreich hatte am Tag des Ausbruchs der Kampfhandlungen (Operation Desert Storm) am 17. Januar 1991 seine innerstaatliche Rechtsordnung entsprechend abgeändert: § 320 des Strafgesetzbuches (Neutralitätsgefährdung) sowie das Bundesgesetz über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial wurde vom Nationalrat durch ausdrückliche Ausnahmeregelungen für UN-Maßnahmen kollektiver Sicherheit ergänzt. Österreich hat weiters alle vom UN-Sicherheitsrat gegen den Irak verhängten Sanktionen vollständig durchgeführt. Überdies hat Österreich den Alliierten im Golfkonflikt 8.000 Überfluggenehmigungen sowie Genehmigungen für die Durchfuhr von Bergepanzern gewährt.<sup>57</sup> Im Golfkonflikt war auch zu Tage getreten: nur wer rasch über einsetzbare, bestens ausgebildete, bestens bewaffnete Streitkräfte verfügt, kann militärisch wirksam agieren. „Waffen der 3. und 4. Kategorie wurden ebenso wie mangelhaft ausgebildete Soldaten in kürzester Zeit vernichtet.“<sup>58</sup> Aus diesem Grund kam es in den Jahren 1990 und 1991 zu einer Neustrukturierung der NATO „beruhend auf Flexibilität, Einsatzbereitschaft sowie taktischer, operativer und strategischer Mobilität.“<sup>59</sup>

Österreichs Plan war die Wahrung der Neutralität bei gleichzeitiger fortschreitender Integration der Mitgliedstaaten zu einer politischen Union innerhalb der EU. Der Politikwissenschaftler Rainer Nick von der Universität Innsbruck meinte 1989: „Gleichgültig, ob man einen Beitritt Österreichs für wünschenswert hält oder nicht, die Meinungen darüber, ob die Neutralität einen Beitritt Österreichs zur EG überhaupt möglich macht oder nicht, gehen beträchtlich auseinander, unter Völkerrechtlern ebenso wie unter einschlägig beschäftigten Diplomaten und Politikern, in Österreich ebenso wie im Ausland.“<sup>60</sup> Die Vorbildfunktion der Schweiz betreffend Neutralität wurde bereits im Dezember 1955 mit dem Beitritt Österreichs zum kollektiven Sicherheitsbündnis der Vereinten Nationen aufgegeben – entgegen der historischen Festlegung im Moskauer Memorandum.

Die EG selbst war jedoch „alles andere als begeistert“ über den österreichischen Beitrittsantrag, auch der Rat der EG war diesem Vorhaben sehr reserviert. Es kam dann „zu einem diplomatischen Eklat“, als der französische Ratspräsident Roland Dumas den österreichischen Außenminister Mock warten ließ, sodass Mock „antechambrieren musste“.<sup>61</sup> Das „gemeinsame Haus Europa nach den Bauplänen der EG“ sollte errichtet werden, die EG war damals bereits auf Erweiterung (nach ihrer Vertiefung durch die Regierungskonferenz 1991) angelegt. Österreich wird auf jeden Fall, und da waren sich Experten einig, „der erste Neubeitritt, das 13. Mitgliedsland einer im nächsten Jahrtausend vielleicht 20 oder mehr

---

<sup>56</sup> Ebenda.

<sup>57</sup> Thomas Mayr-Harting, 1991 – ein Jahr der Herausforderungen für Österreichs Außenpolitik, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1991, hrsgg. von Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik Wien, R. Oldenbourg Verlag München, 1992, S. 313-327, S. 314.

<sup>58</sup> Andreas Khol, Neutralität – ein überholtes Instrument österreichischer Sicherheitspolitik?, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, hrsgg. von Andreas Khol/Günther Ofner/Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik Wien, R. Oldenbourg Verlag München, 1991, S. 677-709, S. 695.

<sup>59</sup> Ernest König, Umfeldentwicklung in Europa und die österreichischen Streitkräfte, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1991, S. 461-484, S. 467.

<sup>60</sup> Rainer Nick, Tirol und die EG, Überblick zu einem vielschichtigen Thema, in: Rainer Nick (Hrsg.), Tirol und die EG. Zukunftsperspektiven einer Region, Österreichischer Kulturverlag, Thaur / Tirol 1989, S. 7-18, S. 11.

<sup>61</sup> Michael Gehler, Österreichs Außenpolitik der Zweiten Republik. Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts, Band 2, Studien-Verlag, Innsbruck, Wien, Bozen 2005, S. 617.

Mitgliedsländer umfassenden Europäischen Gemeinschaft sein“.<sup>62</sup> Am 6. November 1990 erklärte Österreich einseitig die Artikel 12 bis 16 sowie Artikel 22 Ziffer 13 des Staatsvertrags für obsolet, die Signatarstaaten erhoben dabei keine Einwendungen.<sup>63</sup> Diese Artikel bezogen sich u.a. auf die Einschränkung betreffend den Ankauf von zivilen Flugzeugen deutscher und japanischer Bauart (Artikel 16)<sup>64</sup> sowie an das völkerrechtliche Verbot von atomaren, biologischen oder chemischen Massenvernichtungswaffen (Artikel 13).<sup>65</sup> Die Signatarstaaten reagierten auf diese Obsoleterklärung nicht und nahmen diese nur zur Kenntnis. Österreich selbst lag nicht mehr an der Bruchlinie zwischen Ost und West, diese Linie war verschwunden. Zwischen Österreich und der damaligen Noch-Supermacht Sowjetunion lagen mit dem Abzug der sowjetischen Truppen aus dem Gebiet der damaligen DDR, der Tschechoslowakei und Ungarn „nunmehr unabhängige, freie Staaten.“<sup>66</sup> Damit hatte in Österreich „eine Diskussion über die österreichische Neutralität begonnen, die wohl für die Errichtung einer Europäischen Friedensordnung bedeutsam erscheint, aber in absehbarer Zeit in einer solchen Europäischen Friedensordnung und in der Europäischen Gemeinschaft aufgehen wird.“<sup>67</sup> Andreas Khol meinte in diesem Zusammenhang: Es wird Aufgabe der österreichischen Politik sein, „der österreichischen Bevölkerung schlüssig zu erklären, dass die Ziele der österreichischen Politik, welche durch das Instrument der immerwährenden Neutralität des Jahres 1955 so erfolgreich verwirklicht werden konnten, auch durch die neue Außenpolitik gesichert und im Rahmen der europäischen Solidarität besser erreicht werden können.“<sup>68</sup> Österreichs Neutralität „ist kein wesentlicher Diskussionsgegenstand mehr, wenn es um den Beitritt Österreichs in die EG geht.“<sup>69</sup> Auch in der 1993 gegründeten Europäischen Union versuchte Österreich seit 1995 als Mitglied stets, seine Neutralität im Verhältnis zu den jeweiligen Entwicklungsschritten der 1999 ins Leben gerufenen Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (ESVP) bzw. der 2009 in den EU-Vertrag von Lissabon verankerten Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) anzupassen und jeweils neu zu interpretieren.

---

<sup>62</sup> Vorwort der Herausgeber, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1991, S. 8.

<sup>63</sup> Gunther Hauser, Österreich – dauernd neutral?, Studien zur politischen Wirklichkeit, Band 14, hrsgg. von Anton Pelinka, Verlag Wilhelm Braumüller, Wien 2002, S. 35f.

<sup>64</sup> Die Austrian Airlines kauften in den Jahren 1988 und 1989 zwei Langstreckenflugzeuge des Typs Airbus A310-324ET, die aufgrund des Gemeinschaftsprojektes Airbus deutsche Bauteile enthielten.

<sup>65</sup> Gunther Hauser, Österreich – dauernd neutral?, Studien zur politischen Wirklichkeit, Band 14, hrsgg. von Anton Pelinka, Verlag Wilhelm Braumüller, Wien 2002, S. 34 und 36.

<sup>66</sup> Vorwort der Herausgeber, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1991, S. 7.

<sup>67</sup> Ebenda.

<sup>68</sup> Andreas Khol, Neutralität – ein überholtes Instrument österreichischer Sicherheitspolitik?, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1990, hrsgg. von Andreas Khol, Günther Ofner und Alfred Stirnemann, Verlag für Geschichte und Politik, Wien / R. Oldenbourg Verlag München 1991, S. 677-709, S. 677.

<sup>69</sup> Ebenda, S. 696.