

MICHAEL GEISTLINGER

Die Dauernde Neutralität Österreichs und die Beteiligung Österreichs an der Europäischen Skyshield Initiative (ESSI)

Austrijas pastāvīgā neitralitāte un tās līdzdalība Eiropas Debesu vairoga iniciatīvā (ESSI)

KEYWORDS:

Österreich, dauernde Neutralität,
Beitritt zur Europäischen
Skyshield-Initiative

ATSLĒGVĀRDI:

Austrija, pastāvīga neitralitāte,
pievienošanās Eiropas Debesu vairoga
iniciatīvai

Einleitende Bemerkungen

Herr Professor Jānis Lazdiņš ist seit vielen Jahren ein gerne gesehener Gastforscher an der Universität Salzburg. Immer freundlich, immer vornehmend zurückhaltend, nutzte er die Zeit, die er sich für Forschungsaufenthalte in Salzburg einräumen konnte, effizient für maximalen Ertrag und warb nebenbei Autoren und Reviewer für die von ihm herausgegebene angesehene Zeitschrift *Juridica Zinatne* ein. So entwickelte sich über die Jahre eine interessante und ansprechende, ja freundschaftliche Zusammenarbeit, wobei Prof. Lazdins besonderes Interesse an der Verfassungsgeschichte Österreichs nach dem Zweiten Weltkrieg zeigte. Der Status Österreichs als immerwährender (dauernd) neutraler Staat ist von Beginn an Teil dieser Verfassungsgeschichte und ordnete Österreich zugleich auf einem speziellen Platz im Völkerrecht ein. Die diesen völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Status bestimmenden Normen sind die Richtschnur für die rechtliche Beurteilung politischer Vorhaben Österreichs der Gegenwart. Ein solches Vorhaben stellt die Europäische Skyshield Initiative dar, die Lettland und Österreich miteinander verbindet.

1. Grundsätzliches zur Europäischen Skyshield Initiative (ESSI)

Am 13. Oktober 2022 schlossen Belgien, Bulgarien, Deutschland, Estland, Finnland, Großbritannien, Lettland, Litauen, die Niederlande, Norwegen, Rumänien, die Slowakei, Slowenien, Tschechien und Ungarn die „Absichtserklärung 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)“ ab.¹ In der Zwischenzeit sind mit Dänemark, Schweden, Österreich, der Schweiz, Türkei und Griechenland, Albanien, Portugal und Polen weitere 9 Staaten hinzugekommen.²

Die ESSI wurde vom deutschen Bundeskanzler Olaf Scholz im August 2022, also wenige Monate nach dem Beginn des Ukrainekriegs, ins Leben gerufen. Die Initiative ist direkt mit dem Ukrainekrieg verknüpft, das Projekt gilt „als Antwort auf Putins Krieg“.³ Die Präambel der Absichtserklärung und ihr Hinweis auf das Neue Strategische Konzept der NATO sowie öffentliche Erklärungen verschiedener Politiker der Teilnehmerstaaten untermauern den Befund, dass sich ESSI gegen Russland richtet und im Zusammenhang mit dem Ukrainekrieg zu verstehen ist.⁴

Die Beteiligung an ESSI bedeutet damit faktisch Eintritt in NATO-IAMD gegen Russland zu einem Zeitpunkt als ein international bewaffneter Konflikt, der Ukrainekrieg, stattfindet, der beide Seiten, NATO wie Russland, involviert, auf der Seite der NATO und gegen Russland.

In der Präambel der Absichtserklärung wird ferner erklärt, dass die beteiligten Staaten zustimmen, „dass sie ... eine substanzielle und dauerhafte Präsenz zu Lande,

1 Der Text des Letter of Intent wurde, soweit ersichtlich, außerhalb der nationalen Parlamente oder Verteidigungsausschüsse nicht allgemein veröffentlicht.

2 Siehe <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/european-sky-shield-die-initiative-im-ueberblick-5511066> [Zuletzt eingesehen: 290925]; *Locke, St.*, Polen will europäischer Luftverteidigung nun doch beitreten. In *Frankfurter Allgemeine Zeitung* vom 16.04.2024. Abrufbar unter: <https://www.faz.net/aktuell/politik/ausland/so-will-europa-gemeinsam-den-lufttraum-verteidigen-19657815.html> [Zuletzt eingesehen: 290925].

3 Siehe: Deutschland startet Initiative für neue Luftverteidigung. In: *Die Zeit online* 12. Oktober 2022 Abrufbar unter: <https://www.zeit.de/news/2022-10/12/deutschland-startet-initiative-fuer-neue-luftverteidigung> [Zuletzt eingesehen: 290925].

4 Siehe insbesondere Ziffer 6 im Kapitel „Strategisches Umfeld“ („Strategic Environment“) des Neuen Strategischen Konzepts der NATO aus 2022, in dem es heißt: „Im euro-atlantischen Raum herrscht kein Frieden. Die Russische Föderation hat gegen die Normen verstoßen und Grundsätze, die zu einer stabilen und berechenbaren europäischen Sicherheitsordnung beigetragen haben. Wir können die Möglichkeit eines Angriffs auf die Souveränität und territoriale Integrität der Bündnispartner nicht ausschließen...“ Abrufbar unter: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/6/pdf/290622-strategic-concept.pdf [Zuletzt eingesehen: 290925] (Übersetzung aus dem Englischen durch den Autor).

zu Wasser und in der Luft sicherstellen werden, auch durch eine verstärkte integrierte Luft- und Raketenabwehr“. ESSI bedeutet damit eine militärische Aktivität und verfolgt eine militärische Zielsetzung. Diese Zielsetzung wird jedoch in der Präambel der Erklärung in Worte gekleidet, die das Bemühen zum Ausdruck bringen, dass die Absichtserklärung keinesfalls als völkerrechtlicher Vertrag gedeutet werden kann. So erklären die Teilnehmerstaaten an ESSI „ihre Absicht, gemeinsam einen Vorschlag zur praktischen Förderung der Luft- und Raketenabwehrfähigkeit der NATO in Europa durch eine Initiative zur Verbesserung der bodengestützten Luft- und Raketenabwehrfähigkeit voranzutreiben.“ Dieses Bemühen wird durch den vorletzten Absatz des operativen Teils der Absichtserklärung untermauert. Dort heißt es:

„Diese Absichtserklärung stellt keine rechtsverbindliche Verpflichtung oder finanzielle Zusage zwischen den Unterzeichnern nach internationalem oder nationalem Recht dar. Diese Absichtserklärung begründet keine Befugnis zur Durchführung von Arbeiten, zur Vergabe von Aufträgen, zur Übertragung von Geldmitteln oder eine sonstige Verpflichtung eines Unterzeichners in irgendeiner Weise, einem anderen Unterzeichner zu irgendeinem Zweck einen finanziellen oder nichtfinanziellen Beitrag zu leisten oder zur Verfügung zu stellen. Jede rechtliche, finanzielle oder sonstige Verpflichtung eines Unterzeichners unterliegt der Schaffung geeigneter getrennter Regelungen, die dem nationalen Genehmigungsverfahren jedes Unterzeichners oder seiner Regierung unterliegen.“

ESSI zielt entsprechend dem operativen Teil der Absichtserklärung darauf ab, Ebenen der Luft- und Raketenabwehr, das heißt unmittelbar von 5–50 km in der Tiefe und bis zu 6, 25 und 35 km in der Höhe und später auch die Abwehr ballistischer Flugkörper in der oberen Schicht, also über 50 km in der Tiefe und über 35 km in der Höhe zu erfassen und die integrierte Luft- und Raketenabwehr der NATO (NATO IAMD) zu stärken. Ausdrücklich bleibt die allgemeine Voraussetzung aufrecht, dass alle Luft- und Raketenabwehrsysteme über nationale Führungs- und Kontrollsysteme in die Architektur der integrierten Luft- und Raketenabwehrsysteme der NATO (NATINAMDS) integriert werden sollen. ESSI ist also Teil von NATINAMADS. Damit ist die Einbindung der USA in das Vorhaben gemeint, auch zur offensiven Ausschaltung der feindlichen Wirkungsmittel wie zum Beispiel russische Mittelstreckenraketen vom Typ ISKANDER.⁵ Zusätzlich soll im „Geiste der bestehenden Kooperationsbemühungen zur Beschaffung und zum Einsatz einer modularen Lösung für bodengestützte

⁵ Siehe Schnell, J., Vorhaben „European Sky Shield Initiative ESSI“ hier: Beirat für Sicherheit und Verteidigung – Expertengespräch am 08.02.2023 zum Thema „Die European Sky Shield Initiative ESSI – Perspektiven aus Wissenschaft und Industrie auf politische Handlungserfordernisse für eine effektive Umsetzung“. Abrufbar unter: [www.unibw.de › militaeroekonomie › 2023-disk-schnell_sky](http://www.unibw.de/militaeroekonomie/2023-disk-schnell_sky) [Zuletzt eingesehen: 290925].

Luftverteidigungsfähigkeiten (GBAD)“ ESSI die Umsetzung der Ziele der zu GBAD 2021 abgeschlossenen Absichtserklärungen unterstützen, allerdings in beschleunigter Form. Bei Modular GBAD (Modular Solution for Very Short Range, Short Range, and Medium Range Ground Based Air Defence) handelt es sich um einen multinationalen Rahmen für die mögliche Entwicklung und Vermittlung der Fähigkeit, auf Bedrohungen aus der Luft entlang des gesamten sehr kurzen, Kurz- und Mittelreichweitenspektrums zu reagieren. Die Verbündeten sollen in der Lage sein, auf die jeweilige Bedrohung zugeschnittene bodengestützte Luftverteidigungspakete für individuelle Operationen zu schaffen.⁶

Die Verzahnung der Absichtserklärung mit dem Modular GBAD bindet alle Teilnehmer der Absichtserklärung, nicht nur die NATO-Mitglieder, tief in die betreffende NATO-Struktur ein, und zwar beinahe unterschiedslos. Der einzige Unterschied zwischen den nunmehr 11 NATO-Staaten, die dieses High Visibility Projekt vereinbart haben, ist, dass sie die Determinanten und Inhalte des sogenannten Projekts vorgeben und die anderen diese Vorgaben im Wege der Absichtserklärung übernehmen, ohne auf deren Inhalt Einfluss nehmen zu können.

Der operative Teil der Absichtserklärung weist Deutschland die koordinierende Rolle in ESSI zu. Entsprechend dem Wortlaut der Absichtserklärung ist Deutschland bereit, *„auf der Grundlage des eigenen nationalen Fähigkeitsbedarfs Sofortmaßnahmen zu ergreifen.“*

Im Gegensatz zu den Behauptungen der österreichischen Verteidigungsministerin geht es nicht um eine bloße oder prioritäre Beschaffungsplattform,⁷ wie der weitere Text der Absichtserklärung verrät. Denn über das deutsche Angebot *„nutzen die Unterzeichner Synergien in den Bereichen Beschaffung, Instandhaltung und Lebenszykluskosten, Betrieb und Logistik von Luftverteidigungssystemen innerhalb der europäischen Säule der NATO.“* Ausdrücklich geht es auch um Betrieb und Logistik und all das findet *„innerhalb der europäischen Säule der NATO“* statt.

Priorität wird einer raschen Umsetzung beigemessen. Dementsprechend verständigen sich die Unterzeichner der ESSI-Absichtserklärung auf pragmatische, in der Regel militärische Standard-Lösungen. Deutschland verspricht, dass in einer späteren

⁶ So lautete das NATO factsheet Modular Ground Based Air Defence (Modular GBAD). July 2021. Abrufbar unter: www.nato.int/factsheets [Zuletzt eingesehen: 190424], 1. Das factsheet ist mittlerweile nicht mehr auf der NATO website einsehbar, allerdings findet sich dort nunmehr der Hinweis, dass die Umsetzung der Absichtserklärung 2023 gestartet wurde und mittlerweile sich auch Rumänien angeschlossen hat. Siehe https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_233087.htm?selectedLocale=en [Zuletzt eingesehen: 300925].

⁷ Siehe zB 16380/AB vom 19.01.2024 zu 16915/J (XXVII. GP). Abrufbar von www.parlament.gv.at [Zuletzt eingesehen: 300925].

Phase die Übertragung der ESSI-Aktivitäten in die Architektur des Rahmennationen-Konzepts (Framework Nations Concept) angestrebt wird. Unter dem Rahmennationen-Konzept ist entsprechend der Präsentation auf der offiziellen Website des deutschen Verteidigungsministeriums ein Konzept zu verstehen, das von Deutschland 2013 initiiert wurde und das unter der Schirmherrschaft der NATO steht. Europäische Staaten arbeiten auf freiwilliger Basis und moderiert durch eine Rahmennation zusammen. Ziele der Kooperation sind, militärische Fähigkeiten gemeinsam und multinational zu entwickeln und die reibungslose Zusammenarbeit – die Interoperabilität – der unterschiedlichen nationalen Streitkräfte zu fördern.

„Vor allem kleineren und weniger breit aufgestellten europäischen Streitkräften wird so eine Möglichkeit geboten, militärische Fähigkeiten zusammenzuführen, gemeinsam zu planen und zu beschaffen. ...“⁸

Legt man diese offizielle deutsche Darstellung auf ESSI um, so ist Fernziel die Einbringung der Luftstreitkräfte der kleinen Staaten, sprich also auch Österreichs, in die Luftstreitkräfte Deutschlands innerhalb der NATO.⁹

Der Text der ESSI-Absichtserklärung endet mit der Erklärung, dass ESSI vorbehaltlich der Zustimmung der Unterzeichnerstaaten auch anderen NATO-Bündnispartnern und Partnerstaaten offensteht und, dass die Absichtserklärung mit der Unterzeichnung am 13. Oktober 2022 in Kraft trat.

2. Die Österreichische Beitrittserklärung und die Gemeinsame Erklärung der österreichischen und der Schweizer Verteidigungsministerinnen vom 7. Juli 2023

Die österreichische Beitrittserklärung bedeutete eine Änderung der ESSI-Absichtserklärung und wurde als dritte und diejenige der Schweiz als vierte Änderung der ESSI-Absichtserklärung registriert. Die österreichische Beitrittserklärung lautet wie folgt:

„Mit Zustimmung der bisherigen Unterzeichner schließt sich das Bundesministerium für Landesverteidigung der Republik Österreich der Absichtserklärung zur

⁸ Siehe Framework Nations Concept: Militärkooperation in Europa weiter stärken (200820). Abrufbar unter: <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/fnc-militaerkooperation-in-europa-weiter-staerken-1713204> [Zuletzt eingesehen: 300925].

⁹ Dazu passt ein Gedankenspiel von Monaghan, S., Arnold, E., Indispensable: NATO's Framework Nations Concept beyond Madrid“, 27. Juni 2022. Abrufbar unter: <https://www.csis.org/analysis/indispensable-natos-framework-nations-concept-beyond-madrid>. (Übersetzung aus dem Englischen durch den Autor) [Zuletzt eingesehen: 300925].

European Sky Shield Initiative an. Der Titel der Absichtserklärung wird entsprechend geändert. Der Beitritt ist an die Bedingungen geknüpft, die in der am selben Tag unterzeichneten und auf der nächsten Seite aufgeführten Gemeinsamen Erklärung der Bundesministerin für Landesverteidigung der Republik Österreich und der Bundesrätin für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport der Schweizerischen Eidgenossenschaft aufgeführt sind. Alle anderen Bestimmungen bleiben unverändert.“

Die gewählte Formulierung macht deutlich, dass am Ursprungstext, vom Titel abgesehen, keine Änderung erfolgt ist. Es wurden lediglich Bedingungen Österreichs in die Textfassung der dritten Änderung und die übereinstimmenden der Schweiz in jene der vierten hinzugefügt. Die dritte Änderung trägt aber nur die Unterschrift Österreichs und die vierte nur diejenige der Schweiz und nicht auch aller anderen Unterzeichnerstaaten. Die in der Beitrittserklärung enthaltene Formulierung zur stillschweigenden Zustimmung erwähnt ausdrücklich nur die Zustimmung zum Beitritt Österreichs und der Schweiz, nicht aber auch zu den „Bedingungen“ der Schweiz und Österreichs. Es besteht daher keine von ihrer Unterzeichnung getragene förmliche Zustimmungserklärung der anderen Unterzeichnerstaaten zu den Bedingungen, die Österreich und die Schweiz formuliert haben. Im Zweifel muss daher davon ausgegangen werden, dass die anderen Unterzeichnerstaaten den Bedingungen Österreichs und der Schweiz nicht zugestimmt haben.

Am 7. Juli 2023 unterzeichneten die österreichische und die Schweizer Verteidigungsministerin in Bern eine Gemeinsame Erklärung. Dabei handelt es sich nur um eine Gemeinsame Erklärung dieser beiden Staaten und nicht um eine Urkunde, die von diesen beiden Unterzeichnerstaaten der ESSI-Absichtserklärung aus Anlass der Unterzeichnung verfasst und von den anderen Unterzeichnerstaaten als eine sich auf die ESSI-Absichtserklärung beziehende Urkunde angenommen wurde. Der Text der Präambel der Gemeinsamen Erklärung wurde nicht in die ESSI-Absichtserklärung übernommen. Österreich und die Schweiz erklären in der Präambel, ihre Absicht die ESSI-Absichtserklärung „vorbehaltlich folgender Bedingungen zu unterzeichnen.“ Mit Einschluss dieser Textpassage und danach hinsichtlich der Formulierung der Bedingungen ist der Text der Gemeinsamen Erklärung identisch mit den Bedingungen in der dritten und vierten Änderung der Gemeinsamen Erklärung. Die beiden Verteidigungsministerinnen sprechen offensichtlich unter Bezugnahme auf die hier zitierte Passage von einem „Neutralitätsvorbehalt“. Diese Qualifikation könnte zutreffen, würde es sich bei der ESSI-Absichtserklärung um einen völkerrechtlichen Vertrag handeln. Dann allerdings hätte man es zweifellos in Österreich mit einem Staatsvertrag zu tun, der gemäß Artikel 50 Absatz 1 Ziffer 1 B-VG¹⁰ dem österreichischen Parlament

10 Bundes-Verfassungsgesetz (B-VG), BGBl Nr 1/1930 idF BGBl I Nr 89/2024.

vorzulegen wäre. Bestreitet man, dass die Voraussetzungen dieser Bestimmung gegeben sind, so wäre er jedenfalls nach Artikel 66 Absatz 2 B-VG zu behandeln.

Das ist aber so offensichtlich nicht intendiert, denn die fünfte der fünf Bedingungen lautet:

„Der LoI“ (Letter of Intent) „und diese gemeinsame Erklärung begründen keine rechtlichen oder finanziellen Rechte oder Verpflichtungen nach nationalem oder internationalem Recht.“

Aus dieser Bedingung leuchtet hervor, dass eine Berufung Österreichs oder der Schweiz auf diese Bedingungen in einem Anlassfall weder die beiden dazu verpflichtet, sich selbst an diese Bedingungen zu halten, noch die anderen Unterzeichnerstaaten der ESSI-Absichtserklärung, diese einzuhalten und zu respektieren.

Vor diesem Hintergrund lauten die vier Bedingungen Österreichs und der Schweiz, wie folgt:

- „(1) Die Unterzeichner haben die Absicht, in Übereinstimmung mit ihren nationalen Verteidigungs- und Planungserfordernissen, an der gemeinsamen Bereitstellung von Luft und Raketenabwehrsystemen in den verschiedenen, in der LoI dargelegten Ebenen teilzunehmen.*
- (2) Die Unterzeichner haben weiters die Absicht, für die Zwecke der ESSI an gemeinsamen Ausbildungsprogrammen und Übungen teilzunehmen.*
- (3) Die Unterzeichner werden sich aller operativen oder 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 könnten.*
- (4) Die Unterzeichner können gemäß ihren Verpflichtungen als dauernd neutrale Staaten im Falle des Auftretens eines internationalen bewaffneten Konflikts unter Beteiligung eines beitragenden Mitglieds der LoI Kooperationsmaßnahmen auf Grund derselben beenden.“*

Die erste Bedingung betrifft also die Beteiligung an der Beschaffung, wobei die Einbettung in die europäische Säule der NATO in der Praxis in eine Einbahnstraße führt. Beschafft können nur jenes System und jene Ausrüstung werden, die die NATO-Staaten als kompatibel ansehen.

Die Wahl des Systems ist entscheidend für die Optionen, die Österreich und der Schweiz hinsichtlich Ausbildung und Übung verbleiben. Was die zweite Bedingung anbelangt, ist diese von der Wahl des Systems und damit der Beteiligung über die erste Bedingung logisch vorbestimmt.

Die erste und die zweite Bedingung sind daher ihrem Wesen nach gar keine Bedingungen und auch keine politischen Vorbehalte, sondern eine Bekräftigung des

ohnehin durch Bestimmungen der ESSI-Absichtserklärung schon vorgegebenen Inhalts. Sie sind, so gesehen, überflüssig und irrelevanter Text.

Die dritte und vierte Bedingung wiederum sind untaugliche textliche Festlegungen. Mit der dritten Bedingung behaupten die Schweiz und Österreich, dass sie sich aller operativen oder sonstigen Maßnahmen enthalten werden, die als Einrichtung einer oder Teilnahme an einer militärischen Allianz oder als Akzeptanz einer dauerhaften militärischen Präsenz auf ihrem Staatsgebiet angesehen werden könnten. Es wird im nächsten Kapitel analysiert und bejaht werde, dass allein die Unterzeichnung der ESSI-Absichtserklärung schon den Beitritt zu einem militärischen Bündnis darstellt. Damit erübrigt sich der Zeitpunkt, auf den die Bedingung abstellt. Aber unabhängig davon gilt für diesen Teil der Bedingung wie für die Behauptung der Nichtakzeptanz einer dauerhaften militärischen Präsenz, in der Diktion von Artikel I Absatz 2 des BVG Neutralität¹¹ „die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet nicht zuzulassen,“ dass sie relevant sein könnten, wären sie in eine rechtliche Verpflichtung gekleidet, was sie wegen der Formulierung in der 5. Bedingung ausdrücklich aber nicht sein wollen und sollen. Also ist die dritte Bedingung untauglich, das zu leisten, was sie verspricht.

Dass die vierte Bedingung zu einem Zeitpunkt formuliert wird, zu dem in der Ukraine ein international bewaffneter Konflikt stattfindet, in den alle an der ESSI-Absichtserklärung beteiligten Staaten in großem oder kleinerem Umfang auf der Seite eines Kriegführenden, nämlich der Ukraine, involviert sind, lässt diese sogenannte Bedingung geradezu absurd und als offensichtlich nicht ernst gemeint erscheinen. Was beide Staaten offensichtlich versuchen, ist die Schwelle der „Beteiligung“ hochzuschrauben. Im Übrigen ist sie wie die dritte Bedingung schlichtweg untauglich.

3. Völkerrechtliche Bewertung des Konstrukts aus ESSI-Absichtserklärung, ihrer Änderung durch die österreichische Beitrittserklärung und Gemeinsamer Erklärung von Österreich und der Schweiz

Die ESSI-Absichtserklärung, die österreichischen Beitrittserklärung und gleichzeitig 3. Änderung der ESSI-Absichtserklärung sowie die Gemeinsame Erklärung Österreichs und der Schweiz sind, wie aufgezeigt, akribisch so textiert, dass sie nicht als förmlicher völkerrechtlicher Vertrag angesehen werden können. Aus völkerrechtlicher Sicht handelt es sich bei diesem Konstrukt um außerrechtliche zwischenstaatliche Abmachungen, die völkerrechtlichen Verträgen täuschend ähnlich sind. Die beteiligten Staaten hatten, was

¹¹ Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs, BGBl Nr 211/1955.

aus den aufgezeigten Klauseln, wonach keine Rechte und Pflichten nach Völkerrecht aus der ESSI-Absichtserklärung, ihrer dritten und vierten Änderung und der Gemeinsamen Erklärung Österreichs und der Schweiz hervorgehen sollten, nicht die Absicht, einen völkerrechtlichen Vertrag abzuschließen. Es bestehen damit kein Vertragswille und keine Einigung zwischen ihnen, wonach die Inhalte dieser Erklärungen als völkerrechtliche Regelungen gelten sollen. Gleichzeitig schließen sie auch jegliche Bindung nach nationalem Recht aus.

Umso mehr überrascht, dass der Schweizer Bundesrat auf seiner Sitzung am 10. April 2024 die Beitrittserklärung zum ESSI Cooperative Procurement Framework Memorandum of Understanding, also der nächsten Entwicklungsstufe, genehmigt und zudem verlautet hat, dass, ... die Beitrittserklärung zu diesem Memorandum of Understanding „*rechtsverbindlich verabschiedet werden wird*“. Entsprechend der Schweizer Bundesregierung ist „*das MoU ... nun der Vollzug der im Sommer 2023 unterzeichneten Absichtserklärung. ...*“¹²

Es hängt vom Text des Memorandums of Understanding ab, ob darin dann ein völkerrechtlicher Vertrag und damit der Übergang von einer außerrechtlichen Vereinbarung zu einem völkerrechtlichen Vertrag, zumindest für einen Teilbereich der vereinbarten Kooperation zu sehen ist. Die Bezeichnung „Memorandum of Understanding“ für sich allein reicht nicht. Jedenfalls haben sich die beteiligten Staaten mit den genannten Erklärungen klar außerrechtlich gebunden. Die Regelungen sind politisch oder ethisch/moralisch für die Beteiligten verbindlich, aber eben nicht rechtlich.

3.1. Der Beitritt Österreichs zur ESSI-Absichtserklärung bedeutet den Beitritt zu einem militärischen Bündnis

Das Faktum, dass es sich um außerrechtliche Festlegungen und Bindungen handelt, spielt für die völkerrechtliche Qualifikation dessen, was in dem Vorgang zu sehen ist, indes keine Rolle. Der maßgebliche Text im BVG Neutralität (Art I Abs 2 BVG Neutralität), lautet schlicht und einfach:

„Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten ...“.

Die Erläuternden Bemerkungen zum BVG Neutralität geben keinen Hinweis, was unter einem „*militärischen Bündnis*“ zu verstehen ist. Sie besagen im gegebenen Zusammenhang Folgendes:

„Unter Neutralität ist zunächst der Zustand der nichtkriegführenden Staaten im Verhältnis der kriegführenden Parteien zu verstehen. Erklärt ein Staat seine

¹² Abrufbar unter: <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-100650.html> [Zuletzt eingesehen: 011025].

dauernde Neutralität, ergeben sich für ihn nach Völkerrecht im wesentlichen folgende Rechte und Pflichten:

Der dauernd neutrale Staat ist verpflichtet, die Unversehrtheit seines Staatsgebietes gegen Angriffe von außen mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu verteidigen; die dauernde Neutralität ist somit meist auch eine bewaffnete Neutralität. Der dauernd neutrale Staat ist verpflichtet, keine Bindungen einzugehen, die ihn in einen Krieg verwickeln könnten. Er darf daher keinen militärischen Bündnissen beitreten.“ (Hervorhebungen im Original).¹³

Zunächst schließt der zitierte Ausschnitt aus den Erläuternden Bemerkungen die Deutungsmöglichkeit aus, dass nämlich der Schutz der Unversehrtheit des österreichischen Territoriums die Beteiligung an ESSI rechtfertigen könnte.¹⁴ Ist ESSI ein militärisches Bündnis, dann ist die Teilnahme daran zum Schutz des österreichischen Territoriums ausgeschlossen. Dies ergibt sich aus der Bezugnahme von Art I Abs 2 BVG Neutralität auf die „Zwecke“ des Art I Abs 1 BVG Neutralität. Um eben die Zwecke „dauernde Sicherung seiner Unabhängigkeit nach außen“ und „Unverletzlichkeit seines Gebiets“ zu sichern, „wird Österreich in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen“ beitreten.

Die beiden Gutachter Stefan Griller und Walter Obwexer verlangen für das Vorliegen eines „militärischen Bündnisses“ eine „institutionalisierte Zusammenarbeit mit gegenseitiger Beistandspflicht“.¹⁵ Diese Erfordernisse lassen sich weder aus dem allgemeinen rechtsrelevanten Wortgebrauch, noch aus den Erläuternden Bemerkungen zum BVG Neutralität ableiten. Im Gegenteil, ein „militärisches Bündnis“ wird von Wichard Woycke in dem von ihm gemeinsam mit Johannes Varwick herausgegebenen Handwörterbuch Internationale Politik, gestützt auf Friedrich Berber und andere maßgebliche völkerrechtliche Literatur, folgendermaßen definiert:

„Bündnisse sind völkerrechtliche, zeitlich begrenzte oder unbegrenzte, kündbare, organisierte oder nicht-organisierte Zusammenschlüsse zweier oder mehrerer Staaten zur Erreichung eines bestimmten Ziels. ... Ein Bündnis ist ein spezifisch politisches Mittel, das zugleich ein potenziell militärisches Mittel darstellt, da alle Bündnisse letztlich für den Fall des Krieges gedacht sind. Gemäß der

¹³ Blg 598 NR VII. GP.

¹⁴ So aber offensichtlich Obwexer, W. auf einer Veranstaltung am 29. November 2023 im Österreichischen Parlament. Siehe dazu den Bericht der Kleinen Zeitung, abrufbar unter: <https://www.kleinezeitung.at/politik/innenpolitik/17891254/sky-shield-fuer-experten-unabdingbar-und-mit-neutralitaet-vereinbar> [Zuletzt eingesehen: 011025].

¹⁵ Griller, St., Obwexer, W. Völker-, unions- und verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für militärische Kooperationen Österreichs. In: Juristische Blätter 145, 617–636 (2023) <https://doi.org/10.33196/jbl202310061701,633f>.

*juristisch-völkerrechtlichen Vertragstheorie steht zu Beginn eines jeden Bündnisses der politische Wille zweier oder mehrerer Staaten, eine engere Verbindung einzugehen, die unter Umständen zu einer rechtlichen Kodifizierung, zu einem Vertrag zwischen den Bündnispartnern führen kann...*¹⁶

Aus dieser Definition ist ersichtlich, dass weder eine „Institutionalisierung“, noch eine „gegenseitige Beistandspflicht“ Voraussetzung des Vorliegens eines militärischen Bündnisses sind. Wie bei internationalen Organisationen liegt zumeist, aber nicht immer und daher auch nicht wesensgemäß ein völkerrechtlicher Vertrag vor. Im Unterschied zu einer internationalen Organisation, können militärische Bündnisse über ein oder mehrere Organe verfügen – dann gelten sie als „organisiert“ und können eine internationale Organisation sein. Sie können aber genauso ohne eigene Organe auskommen und sind dann eben „nicht-organisiert“ und auch keine internationale Organisation im technischen Sinn des Wortes.

Ausreichend ist der Zusammenschluss zweier oder mehrerer Staaten zur Erreichung eines bestimmten Ziels. So ein Ziel können beispielsweise die Erhaltung des Gleichgewichts der Kräfte oder das Ausbalancieren von Bedrohungen sein. Ein Bündnis ist ein spezifisch politisches und zugleich militärisches Mittel. Zu Woycke könnte man ergänzen, ist es ein „*militärisches Bündnis*“, steht der militärische Zweck im Vordergrund. Im Grunde aber ist jedes Bündnis, auch wenn es sich nicht als „militärisch“ bezeichnet, definitionsgemäß „militärisch“, sodass das Adjektiv nur eine inhärente Eigenschaft unterstreicht.

Hingegen führt Friedrich Kluge zu einem Beispiel eines Bündnisses aus der Völkerrechtsgeschichte, das in hohem Maße ESSI vergleichbar ist, dem „Pakt der Vereinten Nationen“, der auch Washington-Pakt genannt wird.¹⁷ Dieses Bündnis wurde am 1. Jänner 1942 von 26 Staaten abgeschlossen, indem sie nicht einen förmlichen völkerrechtlichen Vertrag, sondern eine Gemeinsame Erklärung unterzeichneten, die sich wiederum auf eine andere Gemeinsame Erklärung, nämlich die Atlantik-Charta, bezog.

Dieser Washington-Pakt lautet in der deutschen Übersetzung, wie folgt:

„Erklärung der Vereinten Nationen vom 1. Januar 1942

Eine gemeinsame Erklärung der Vereinigten Staaten, des Vereinigten Königreichs, der Union der Sozialistischen Sowjetrepubliken, Chinas, Australiens, Belgiens, Kanadas, Costa Ricas, Kubas, der Tschechoslowakei, der Dominikanischen Republik, El Salvadors, Griechenlands, Guatemalas, Haitis, Honduras, Indiens,

¹⁶ Woycke, W., Varwick, J. (Hrsg), Handwörterbuch Internationale Politik Opladen und Toronto 2015³, 306.

¹⁷ Kluge, F. Bündnisse in Vergangenheit und Gegenwart unter besonderer Berücksichtigung von UNO, NATO, EWG und Warschauer Pakt. Frankfurt/Main 1971, 96.

Luxemburgs, der Niederlande, Neuseelands, Nicaraguas, Norwegens, Panamas, Polens, Südafrikas und Jugoslawiens

Die unterzeichnenden Regierungen, nach Unterzeichnung eines gemeinsamen Programms von Zielen und Grundsätzen, die in der Gemeinsamen Erklärung des Präsidenten der Vereinigten Staaten von Amerika und des Premierministers des Vereinigten Königreichs Großbritannien und Nordirland vom 14. August 1941 enthalten sind, bekannt als Atlantik-Charta. ... ERKLÄREN:

- (1) Jede Regierung verpflichtet sich, ihre gesamten militärischen oder wirtschaftlichen Ressourcen gegen die Mitglieder des Dreimächtepaktes und ihre Anhänger, mit denen sich diese Regierung im Krieg befindet, einzusetzen.*
- (2) Jede Regierung verpflichtet sich, mit den unterzeichnenden Regierungen zusammenzuarbeiten und keinen gesonderten Waffenstillstand oder Frieden mit den Feinden zu schließen.*

Der vorstehenden Erklärung können sich auch andere Nationen anschließen, die im Kampf um den Sieg über den Hitlerismus materielle Hilfe und Beiträge leisten oder leisten können.

Geschehen zu Washington Erster Januar 1942¹⁸

Nun mag man entgegenhalten, dass das eben erwähnte Beispiel eines (militärischen) Bündnisses aus der Staatenpraxis während eines Krieges abgeschlossen worden ist, während der Gutachtensauftrag an Griller und Obwexer im Jahr 2021 erteilt wurde. Die beiden Professoren haben ihr Gutachten aber nach dem 22. Februar 2022, der üblicherweise als Beginn des Ukrainekriegs angegeben wird, also auch zur Zeit eines Krieges, abgegeben. Zudem war die Gründung von ESSI, wie oben aufgezeigt, eine Reaktion auf den Ukrainekrieg und eine vorgebliche Bedrohung durch Russland. Die gemeinsamen Maßnahmen, auf die sich die Teilnehmer von ESSI auf derselben außerrechtlichen Ebene und unter Verwendung des gleichen Instrumentariums, nämlich gemeinsamer Erklärungen, wie die seinerzeitigen Vereinten Nationen verständigten, zielen auf die Beseitigung einer Schwachstelle, die von diesen Staaten in ihrer Verteidigung angesichts des russischen Raketenpotentials und der Fähigkeiten dieser Raketen, die im Ukrainekrieg tagtäglich zu Tage treten, wahrgenommen wurden.

Da es sich sowohl beim Pakt der Vereinten Nationen, als auch bei ESSI-Erklärungen um eine außerrechtliche Abmachung handelt, ist es völkerrechtlich unerheblich, dass sich die Vereinten Nationen zu etwas „verpflichteten“, während die ESSI-Staaten „ihre Absicht bekundeten“, eine gemeinsame Luft- und Raketenabwehr aufzubauen, ohne dass aus ihrer Absichtserklärung Rechtspflichten erwachsen sollten. Auch im Fall des

¹⁸ Declaration by the United Nations, 1 January 1942. Abrufbar unter: https://avalon.law.yale.edu/20th_century/decade03.asp [zuletzt eingesehen: 300925].

Pakts der Vereinten Nationen entstanden keine Rechtspflichten, sondern nur politische/moralisch-ethische, weil sie eben das Instrument einer außerrechtlichen Abmachung wählten. Gerade diese Bindungswirkung hat auch die ESSI-Absichtserklärung. Beide Dokumente beziehen sich auf einen Vorgang, der in der Zukunft stattfinden wird.

Insofern sich alle an ESSI beteiligten Staaten, inklusive Österreich, in den Ukrainekrieg haben involvieren lassen, ist ESSI ein unmittelbar kriegsbezogenes Bündnis. Es verfolgt mit dem Aufbau einer möglichst effizienten gemeinsamen Luft- und Raketenabwehr für den Kriegsfall zweifellos einen militärischen Zweck. Erschwerend kommt hinzu, dass dieses Bündnis Teil des europäischen Pfeilers der NATO ist und somit die beiden dauernd neutralen Staaten Österreich und die Schweiz in ein kollektives Verteidigungsbündnis hineinzieht, das nicht nur im Ukrainekrieg, sondern generell Russland als feindliches Gegenüber festlegt.

Allein der Beitritt zu ESSI erfüllt schon alle Bedingungen des Beitritts zu einem militärischen Bündnis im Sinne des Art I Abs 2 BVG Neutralität und bedeutet damit eine Verletzung dieses Verfassungsgesetzes und infolgedessen auch der völkerrechtlichen Neutralitätsverpflichtung Österreichs. Die Integration von ESSI in den europäischen Pfeiler der NATO bedeutet eine Verschärfung der Neutralitätsverletzung. Über den europäischen Pfeiler der NATO erstreckt sich wie über die NATO insgesamt ihr Strategisches Konzept.

3.2. Österreichs Beteiligung an ESSI würde gegen Österreichs Neutralitätspflichten in Friedenszeiten verstoßen und verstößt gegen Österreichs Verpflichtungen in Kriegszeiten

Abgesehen vom Beitritt Österreichs zu einem Militärbündnis, bedeutete Österreichs Beitrittserklärung zu ESSI in vielfacher Hinsicht eine Verletzung der Vorwirkungen des Status Österreichs als dauernd neutraler Staat nach Völkerrecht, ginge man davon aus, es wären Friedenszeiten gegeben.

Österreichs beteiligt sich mit ESSI an einem gegenseitigen militärischen Bedrohungsszenario im Rahmen des europäischen Pfeilers und damit an der Seite eines der sich gegenseitig bedrohenden Akteure. Die Luft- und Raketenabwehr wird mit der NATO kompatibel eingerichtet und das Goldstück, das Österreich diesbezüglich zu bieten hat, „Goldhaube“, in dieses System eingebracht. Der Beitritt zu ESSI und nicht erst eine spätere Maßnahme, insbesondere, ob Österreich weiter autonom entscheiden darf, wessen Raketen oder sonstigen Flugobjekte zu welchem Zeitpunkt und über welchem Territorium unter Verwendung eines gemeinsamen ESSI-Systems im Ernstfall einer kriegerischen Auseinandersetzung abgeschossen werden darf, ist daher neutralitätsrechtlich entscheidend.

Die Vorwirkungen dauernder Neutralität in Friedenszeiten fasste niemand Geringerer als die damalige Kommission der Europäischen Gemeinschaften in ihrer Stellungnahme zum Beitrittsantrag Österreichs zur EU 1992 so zusammen, dass

sich Österreich in Friedenszeiten so zu verhalten hat, dass es in Kriegszeiten seiner Neutralitätspflicht „lückenlos“ nachkommen kann.¹⁹

Die Erwartungshaltung an dauernd Neutrale mit Stütze im Völkergewohnheitsrecht ist genau diejenige, die zum Zeitpunkt der Annahme des BVG Neutralität 1955 gegeben war. Das Konstrukt „Nichtkriegführende Staaten“ ist keine völkergewohnheitsrechtlich anerkannte Kategorie als Alternative für „Neutrale Staaten“. Österreich hat seinen Status als dauernd neutraler Staat völkerrechtswirksam weder aufgegeben, noch geändert. Der Status als dauernd neutraler Staat ist unteilbar. Der vorgebliche Versuch Österreichs, seine dauernde Neutralität auf eine sogenannte „militärische Neutralität“ zu reduzieren, ist völkerrechtlich ein untauglicher Versuch. Der Beitritt Österreichs zu ESSI würde in Friedenszeiten den sich aus dem neutralitätsrechtlichen Luftrecht ergebenden Vorwirkungen widersprechen.

Angesichts des Ukrainekriegs seit 2022 und des Palästina-Kriegs seit 2023, die beide unzweifelhaft international bewaffnete Konflikte darstellen, treffen Österreich aber die besonderen Neutralitätspflichten im Kriegsfall. Dieser Fall war zum Zeitpunkt des Abschlusses der Absichtserklärung gegeben und ist weiterhin aufrecht. Eine militärische Kooperation, welcher Form immer, mit Staaten einzugehen, die in diesem Krieg eine Kriegspartei (die Ukraine/Israel) gegen die andere (Russische Föderation/Palästina) unterstützen, verletzt die Kernpflichten eines neutralen Staates im Krieg, das Paritäts- und Abstinenzprinzip.²⁰

ZUSAMMENFASSUNG

Es gibt eine ganze Reihe von Gründen, warum der Beitritt Österreichs zur ESSI-Absichtserklärung als Verstoß gegen Österreichs Verpflichtungen aus dem BVG Neutralität 1955 qualifiziert werden muss. Diese Verpflichtungen sind verfassungs- und völkerrechtliche Verpflichtungen. Dieser Beitrag nimmt einen Aspekt in den Blick und weist nach, dass es sich bei ESSI, ungeachtet des Umstandes, dass sie auf einer außerrechtlichen Abmachung fußt, um ein militärisches Bündnis handelt. Für das Vorliegen eines militärischen Bündnisses im Völkerrecht ist, wie insbesondere an Hand der Deklaration der Vereinten Nationen vom 1. Jänner 1942 und dem einschlägigen

19 Stellungnahme der Kommission der Europäischen Gemeinschaften vom 31. Juli 1992 zum Beitrittsantrag Österreichs. Abrufbar unter: https://www.cvce.eu/de/obj/stellungnahme_der_kommission_zum_beitrittsantrag_osterreichs_31_juli_1992-de-e22a3d78-7ef1-46e1-8dbb-f4db7c584fc4.html [Zuletzt eingesehen: 300925].

20 Ausführlich zu allem: *Geistlinger, M.*, Die Beteiligung Österreichs an der European Sky Shield Initiative (ESSI) und die immerwährende Neutralität Österreichs. 23. Mai 2024. Abrufbar unter: https://research.uni-salzburg.at/ws/portalfiles/portal/37861352/Skyshield_-_Gutachten_Geistlinger_200524_signiert.pdf [Zuletzt eingesehen: 300925].

Schrifttum aufgezeigt werden kann, weder ein völkerrechtlicher Vertrag, noch eine Organisation, noch eine wechselseitige Beistandspflicht Voraussetzung. Das BVG Neutralität verbietet Österreich ausdrücklich den Beitritt zu einem solchen Bündnis.

KOPSAVILKUMS

Pastāv vairāki iemesli, kāpēc Austrijas pievienošanās Eiropas Debesu vairoga iniciatīvas (*ESSI*) nodomu deklarācijai ir kvalificējama kā Austrijas pienākumu pārkāpums saskaņā ar 1955. gada Federālo konstitucionālo likumu par Austrijas pastāvīgo neitralitāti (*BVG* par neitralitāti). *BVG* par neitralitāti paredzētie Austrijas pienākumi ir gan konstitucionālo, gan starptautisko tiesību pienākumi. Šajā rakstā uzmanība pievērsta vienam aspektam un pierādīts, ka Eiropas Debesu vairoga iniciatīva, neraugoties uz to, ka tās pamatā ir nejuridiska vienošanās, ir militāra alianse. Pamatojoties uz Apvienoto Nāciju Organizācijas 1942. gada 1. janvāra deklarāciju un attiecīgo literatūru, var secināt, ka obligāts priekšnoteikums militāras alianses pastāvēšanai starptautiskajās tiesībās nav starptautiska līguma esība, attiecīgas organizācijas izveide un savstarpējas palīdzības pienākums. *BVG* par neitralitāti skaidri aizliedz pievienošanos militārai aliansei.