

Einleitung

Wir stehen heute vor grandiosen Errungenschaften und abscheulichen Katastrophen zugleich. Es gibt unzählige Herausforderungen, die sich den Staaten und gleichzeitig der Weltbevölkerung stellen, seien es politische, gesellschaftliche, ökologische, technische oder wirtschaftliche. Friedensprojekte, wie die Vereinten Nationen aber auch ein Vereintes Europa, werden sich auf harte Bewährungsproben einstellen müssen. Dasselbe trifft auf ein völkerrechtliches Institut zu, dem die Ziele der Aufrechterhaltung des internationalen Friedens und der Sicherheit zugeschrieben werden – der dauernden Neutralität.¹

Während die geübte Neutralität der Schweiz Jahrhunderte zurückreicht, konnte die österreichische immerwährende Neutralität im Jahr 2015 ihren erst 60. Geburtstag feiern. In diesem, zum Schweizer Muster vergleichsweise jungen Leben war die dauernde Neutralität Österreichs dennoch schon etlichen Bewährungsproben und Zäsuren ausgesetzt. Als Möglichkeit, die Besatzung der Alliierten nach dem Zweiten Weltkrieg abzuschütteln und wieder die volle Souveränität zu erlangen, kann die Deklaration der dauernden Neutralität als Neustart für Österreich gesehen werden. Hier steht zugegebenermaßen der Vorwurf des Oktroy im Raum, wobei die Literatur ausdrücklich darauf hinweist, dass es schon seit dem Ende der Donaumonarchie immer wieder innenpolitische Vorstöße gegeben hat, Österreich als neutralen Staat einzurichten. Diese Forderungen kamen auch von hochrangigen politischen Persönlichkeiten, wie etwa dem letzten Ministerpräsidenten der k. u. k. Monarchie, Völkerrechtsprofessor und Präsident des Internationalen Schiedsgerichts in Den Haag Heinrich Lammasch oder dem ersten Staatskanzler der Ersten und ersten Bundespräsidenten der Zweiten Republik Karl Renner.

Als Produkt einer kurzzeitigen Entspannungsphase im Kalten Krieg infolge von Stalins Tod 1953, jedoch geographisch umringt von den beiden Blöcken, sah sich Österreich mit seiner Neutralität nicht nur schon bald

1 Die völkerrechtliche Literatur dazu ist uferlos, siehe für einen ersten Einstieg den Artikel in der MPIL; rechtsgeschichtlich: *Vec*, Miloš, Art. „Neutralität“, in: *Cordes, Albrecht/Lück, Heiner/ Werkmüller*, Dieter (Hrsg), Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte, 2. Auflage, Bd. III, Berlin 2016, 1892-1896.

Krisen ausgesetzt, die es zu meistern galt, sondern auch vor die Herausforderung gestellt, seinen Status zu definieren und sich zu positionieren. Die Schwierigkeit hierzu lag, beziehungsweise liegt heute gleichermaßen darin, dass es kein kodifiziertes Recht der dauernden Neutralität gibt. Anhaltspunkte für Österreich und andere neutrale Staaten finden sich im V. und im XIII. Haager Abkommen, sowie in der geübten Praxis des Schweizer Musters.

Für die Auslegung des Schweizer Musters, zu dem sich die Regierungsdelegation im Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 verpflichtet hatte, waren Juristinnen und Juristen zuständig. Da es sich bei der dauernden Neutralität um ein Institut des Völkerrechts handelt, liegt es nur nahe, dass es primär die Völkerrechtswissenschaft war, die begann, sich umfassend mit der Materie auseinanderzusetzen. Dieser wissenschaftliche Diskurs verfolgte das Ziel, das Neutralitätsrecht zu definieren und weiterzuentwickeln. Hier setzt auch meine Studie an.

Die wissenschaftliche Literatur zur Neutralität Österreichs ist ausufernd, um nicht zu sagen grenzenlos. Neben der Völkerrechtswissenschaft als Teilbereich der Rechtswissenschaften, beschäftigen sich in derselben Disziplin Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler des Öffentlichen Rechts sowie des Europarechts mit dieser Materie. Darüber hinaus zählen ebenso die Geschichtswissenschaft und die Politikwissenschaft zu jenen Forschungsrichtungen, die sich der österreichischen Neutralität mit unterschiedlichen Ansätzen und aus differenzierten Blickwinkeln nähern. So erschien erst Ende 2015, ein Sammelband mit dem Titel *Die Österreichische Neutralität, Chimäre oder Wirklichkeit?*,² in dem unterschiedliche Ansätze und Zugänge zur Neutralität Österreichs abgebildet werden. Als Autorinnen und Autoren fungieren dabei neben der politischen Spitze Österreichs, erfahrene Diplomaten, hochrangige Militärs sowie renommierte Wissenschaftler aus unterschiedlichen Disziplinen. Ebenfalls 2015 veröffentlichte der Historiker Michael Gehler ein umfassendes Werk mit mehr als 1.300 Seiten mit dem Titel *Modellfall für Deutschland? Die Österreichlösung mit Staatsvertrag und Neutralität 1945-1955*.³ Die jüngsten Publikationen lassen eine Aktualität des Diskurses über die Neutralitätsthematik erkennen, zu der diese Arbeit einen Beitrag leisten soll.

2 *Schöpfer*, Gerald (Hrsg), *Die Österreichische Neutralität, Chimäre oder Wirklichkeit?*, Graz 2015.

3 *Gehler*, Michael, *Modellfall für Deutschland? Die Österreichlösung mit Staatsvertrag und Neutralität 1945-1955*, Innsbruck/Wien/München/Bozen 2015.

Die vorliegende Studie zur immerwährenden Neutralität Österreichs ist als Wissenschaftsgeschichte angelegt. Dabei habe ich mich auf jenen Wissenschaftszweig beschränkt, der mir hierfür aufgrund der rechtlichen Qualität des Instituts am naheliegendsten erschien: die Völkerrechtswissenschaft. Sie kann sich daher einerseits auf zahlreiche historische Studien zur österreichischen Neutralität stützen (wobei eine Wissenschaftsgeschichte des österreichischen Völkerrechts bislang fehlte), und sie ist andererseits in die zuletzt intensiviertere internationale und interdisziplinäre Forschung zur Völkerrechtsgeschichte eingebettet. Einzelnachweise dazu finden sich in den jeweiligen Kapiteln dieser Arbeit.

Nach der sachlichen Abgrenzung meines Themas folgten Überlegungen hinsichtlich eines zeitlich sinnvollen Rahmens. Dieser ergab sich für mich aus der Zeit von der Entstehung der dauernden Neutralität Österreichs im Jahr 1955 bis zur Zäsur 1989. Ich habe bewusst nicht das EU-Beitrittsjahr 1995 als zeitliches Ende meiner Studie gewählt, weil für mich die Veränderungen des Jahres 1989 viel gravierender wirken. Das Jahr markiert den Zusammenbruch der Sowjetunion und Jugoslawiens, gleichzeitig wird die Wiedervereinigung Deutschlands gefeiert und aus der Tschechoslowakai werden zwei souveräne Staaten. Der Kalte Krieg ist zu Ende, das Staatensystem rund um Österreich hat sich verändert und damit auch die Rahmenbedingungen für die Neutralität. Darüber hinaus veränderte sich das Neutralitätsverständnis innerhalb Österreichs im Bezug auf eine EG/EU-Mitgliedschaft durch die Entscheidung, ein Beitrittsansuchen zu stellen. Dieser Moment der Umkehr im Denken und im Umgang mit der Neutralität scheint mir wichtiger, als die folgenden Angleichungen in der Lehre und der effektive Beitritt.

Für diesen Beobachtungszeitraum, von 1955 bis 1989, recherchierte ich im Österreichischen Amtskalender, um den promovierten und habilitierten Personalstand der österreichischen Völkerrechtswissenschaften zu erfassen. In einem nächsten Schritt begann eine umfangreiche Literatursuche zu diesen, ausschließlich männlichen, Wissenschaftlern.

Dabei fielen einige Völkerrechtler aus meiner Liste heraus, die sich im Beobachtungszeitraum nur mit anderen völkerrechtlichen Materien als der österreichischen Neutralität und damit im Zusammenhang stehenden Themen befassten. Übrig blieben an die 20 Wissenschaftler, die zum Teil durchwegs viel zur immerwährenden Neutralität Österreichs publizierten, während andere nur mit ein oder zwei Beiträgen vertreten sind. Diese Textsammlung, die knapp 200 Dokumente umfasst, setzt sich zusammen aus Aufsätzen und Beiträgen, Rezensionen, Monographien, Lexikoneinträ-

gen und Lehrbüchern. Aus diesen verschiedenen Textsorten ergibt sich zwangsläufig ein unterschiedlicher Umfang. So stehen Texte von bloß einer Seite Länge, Büchern von mehreren hundert Seiten Umfang gegenüber.

Angemerkt sei an dieser Stelle, dass nicht alle Dokumente dieser Textsammlung Einzug in diese Studie gehalten haben. Auch wird hinsichtlich der Primärtexte kein Anspruch auf Vollständigkeit erhoben, zumal als Publikationsquellen neben Sammelbänden und einigermaßen vollständig archivierten und zugänglichen Zeitschriften ebenso in nichtwissenschaftlichen Organen publiziert wurde. Dazu kommt, dass nicht alle Quellen in den Bibliotheken und Archiven gleichermaßen verfügbar sind und dass es nur von den wenigsten Völkerrechtlern umfassende Werksverzeichnisse gibt. Dennoch war es mir möglich, den repräsentativen Großteil der völkerrechtswissenschaftlichen Literatur im Beobachtungszeitraum abzubilden, zu strukturieren und zu analysieren. Dabei stehen jene maßgeblichen Werke im Vordergrund, auf die in der völkerrechtswissenschaftlichen Literatur immer wieder Bezug genommen wird und somit die herrschende Lehre prägten.

Ergänzend zu den Primärquellen werden politische und völkerrechtliche Dokumente und Verträge, die sich zum Teil im Dokumentenanhang dieser Arbeit befinden, sowie Sekundärliteratur herangezogen. Im Rahmen der Studie habe ich auch Interviews mit Zeitzeugen geführt, um mehr Hintergrundinformationen zu erhalten.

Die Studie gliedert sich in drei Hauptkapitel, die einer chronologischen sowie thematischen Gliederung folgen. Dabei wird augenscheinlich, dass der erste Hauptteil personenbezogener ist, als die beiden anderen, die sich eher an politischen Rahmenbedingungen orientieren. Dies liegt daran, dass im ersten Zeitabschnitt, von 1955 bis 1969, einige wenige Völkerrechtler sehr präsent waren, viel publizierten und die Basis für die spätere Lehre aufbauten. Dadurch wirkt der erste Hauptteil dogmatischer, beschäftigt er sich doch hauptsächlich mit Definitionen von Begriffen, Rechten und Pflichten des Neutralitätsrechts. Eine einzigartige Ergänzung dazu sind die Studien zur Neutralitätspolitik, die von Karl Zemanek und Hanspeter Neuhold Ende der 60er Jahre in der Österreichischen Zeitschrift für Außenpolitik erschienen.

Im zweiten und dritten Hauptteil wird erkennbar, dass auf dieses Fundament aufgebaut wird und sich die Völkerrechtler vermehrt spezielleren Fragestellungen der dauernden Neutralität Österreichs widmen, die auch sehr stark von den politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten der je-

weiligen Zeit abhängen. So werden beispielsweise bis in die späten 80er Jahre kontinuierlich die Anti-EU-Bemühungen in Österreich unter Berufung auf die Neutralität gerechtfertigt.

Abgerundet werden soll die Studie durch die Einbeziehung der Lehrbücher, die in der juristischen Ausbildung maßgeblich waren und ihre Generation der Leserschaft prägen sowie durch einen Ausblick, der Gedanken zur Zukunft der Neutralität zum Ausdruck bringen soll. Der Anhang zur Arbeit versammelt wesentliche Rechtsdokumente, auf die im Text immer wieder zurückgegriffen wird.

Dieses Programm sollte in seinem Endresümee Antworten auf die verschiedenen Leitfragen meiner Arbeit liefern: Nämlich, ob verschiedene Phasen der Neutralität und der Auseinandersetzung mit dieser erkannt werden können? Ob sich die Semantik und die Funktionen der Neutralität im Beobachtungszeitraum gewandelt haben? Ob sich das Neutralitätsbewusstsein der Österreicherinnen und Österreicher verändert hat? Gab es Wechselwirkungen zwischen innen- sowie außenpolitischen Ereignissen und der Reaktion der Völkerrechtswissenschaft und hat sich dabei der Umgang mit der Neutralität auf politischer Ebene geändert sowie schließlich, ob eine einheitliche Definition der immerwährenden Neutralität in der österreichischen Völkerrechtslehre ausgemacht werden kann?

