

## B. 1970-1979: Das goldene Jahrzehnt der Internationalisierung

Die 1970er Jahre markieren in Österreich eine historisch einmalige Zeit, die wohl den Mythos von der *Insel der Seligen* in den Köpfen der Bevölkerung geschaffen hat. Es ist die Zeit des wirtschaftlichen Aufschwungs, der Vollbeschäftigung und der erweiterten Sozialleistungen, wie Schülerfreifahrten und Heiratszuschüsse. Es ist die Zeit des *Sonnenkönigs* Bruno Kreisky, die von 1970 bis 1983 andauern sollte.<sup>376</sup> Unter seiner Kanzlerschaft kam es zu vielen innen- und außenpolitischen Veränderungen, von denen auch die Neutralität Österreichs stark geprägt wurde.

Nur eine Woche nach der Angelobung der Minderheitsregierung unter der Führung von Bundeskanzler Kreisky beschloss die Regierung am 28. April 1970, sich um einen frei werdenden Sitz als nicht ständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen für die Jahre 1971/72 zu bewerben.<sup>377</sup> Drei Jahre später, am 1. Jänner 1973 bekam das dauernd neutrale Österreich die Möglichkeit, im höchsten Gremium der internationalen Staatengemeinschaft mitzuarbeiten. Darüber hinaus kam es durch die Unterstützung Kreiskys im Dezember 1971 zur Wahl des früheren Außenministers Kurt Waldheim (ÖVP) zum Generalsekretär der Vereinten Nationen.<sup>378</sup> Er bekleidete das Amt für zwei Legislaturperioden, vom 1. Jänner 1972 bis zum 31. Dezember 1981. Am 7. Dezember 1976 fand die Wiederwahl statt.<sup>379</sup>

---

376 Biographie von Bruno Kreisky, Kreisky Archiv: <http://www.kreisky.org/ressourcen/ueber-bruno-kreisky/biographie.html> abgerufen, am 19. August 2015.

377 Vgl *Ebda*; StenProtNR, XII. GP, 19. Sitzung, 26. November 1970, 1082.

378 *Rathkolb*, Die paradoxe Republik, 2015, 294; Biographie von Kurt Waldheim, Österreichisches Parlament: [http://www.parlament.gv.at/WWER/PAD\\_13961/index.shtml](http://www.parlament.gv.at/WWER/PAD_13961/index.shtml), abgerufen, am 19. August 2015.

379 Zur Ära Waldheim in den Vereinten Nationen, siehe die Website des Generalsekretärs: <http://www.un.org/sg/formersg/waldheim.shtml>, sowie jene des Archivs der Vereinten Nationen: <https://archives.un.org/content/un-secretary-general-kurt-waldheim>, beide abgerufen am 4. April 2016. Zur Wiederwahl vgl das Dossier im historischen Archiv der Austria Presse Agentur: [http://www.historisch.apa.at/cms/apa-historisch/dossier.html?dossierID=AHD\\_19551215\\_AHD0001](http://www.historisch.apa.at/cms/apa-historisch/dossier.html?dossierID=AHD_19551215_AHD0001), abgerufen, am 4. April 2016.

Das kleine Land Österreich setzte seinen besonderen völkerrechtlichen Status der dauernden Neutralität auf internationaler Ebene – in den Vereinten Nationen, im Europarat und in der neu gegründeten Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa – so gekonnt ein, dass es sein Ansehen in der Staatengemeinschaft enorm stärken konnte. Dieser Umstand sollte sich auch positiv auf das Staats- und Neutralitätsbewusstsein der österreichischen Bevölkerung auswirken.

Neutralitätsrechtliche Debatten sollten jedoch nicht ausbleiben, im Gegenteil. Bereits 1970 wurde ein Volksbegehren zur Abschaffung des Bundesheeres eingebracht, das in der völkerrechtswissenschaftlichen Literatur heftigst diskutiert wurde und die Frage nach der Rechtmäßigkeit der unbewaffneten Neutralität erneut in den Raum stellte. Damit in Zusammenhang steht die Neuorientierung der Bundesregierung hinsichtlich der österreichischen Sicherheitsstrategie.

Ebenfalls Anfang der 70er Jahre wurden in der Völkerrechtswissenschaft die institutionellen und rechtlichen Möglichkeiten in Bezug auf ein Abkommen mit der EWG penibel genau untersucht. 1972 folgte schließlich eine erste Annäherung.

Am krönenden, nicht jedoch absteigenden, Abschluss dieses Jahrzehnts (und somit auch dieses zweiten Hauptteils der Dissertation) steht die Eröffnung des Vienna International Centers (*UNO City*), im August 1979.<sup>380</sup> An diesem Ereignis kann meines Erachtens der Höhepunkt der Entwicklung der österreichischen Neutralität festgemacht werden. Österreich hat sich mit einer engagierten Außen- und Neutralitätspolitik verdient gemacht, es gelang die Ansiedelung vieler internationaler Organisationen auf neutralem Staatsgebiet und man konnte beobachten, dass sich die österreichische Bevölkerung allmählich mit dem besonderen völkerrechtlichen Status ihres Landes zu identifizieren begann.<sup>381</sup>

---

380 UNOV, Büro der Vereinten Nationen in Wien, [http://www.unvienna.org/unov/de/vic\\_history.html](http://www.unvienna.org/unov/de/vic_history.html), abgerufen am 19.08.2015.

381 Dazu jüngst erschienen: Mantl, Wolfgang, Neutralität und österreichische Identität, in: *Schöpfer*, Gerald (Hrsg), Die Österreichische Neutralität, Chimäre oder Wirklichkeit?, Graz 2015, 159-163.

## I. Eine neue Generation von Völkerrechtlern

War der Neutralitätsdiskurs in der österreichischen Völkerrechtslehre in den 50er und 60er Jahren noch enorm vom *Altmeister* Alfred Verdross und seinen Nachfolgern am Wiener Völkerrechtsinstitut Stephan Verosta und Karl Zemanek geprägt, kann in den beginnenden 70er Jahren eine neue Generation von Wissenschaftlern ausgemacht werden. Konrad Ginther,<sup>382</sup> Waldemar Hummer<sup>383</sup> und Hanspeter Neuhold<sup>384</sup> hatten zwar schon zuvor publiziert, zusammen mit Karl Zemanek sind sie es aber, die den wissenschaftlichen Diskurs um die Neutralität in den 70er Jahren bestimmen.

### 1. Eine Tendenz zur Abkehr von Monographien – Die beginnende Etablierung einer „Beitragskultur“

In formeller Hinsicht zeigt sich, dass es anders als in den ersten 15 Jahren des Bestehens der dauernden Neutralität Österreichs eine Abkehr von Monographien, welche das völkerrechtliche Institut von Begriffsdefinitionen, Entstehungsgrundlagen, Rechten und Pflichten nach innen und außen, salopp formuliert in allen Lebenslagen, darstellen. 1977 respektive 1978<sup>385</sup>

---

382 Konrad Ginther (1934-2012) studierte in Wien, München und Cambridge Rechtswissenschaften und war von 1969 bis 2002 Professor für Völkerrecht an der Universität Graz. Darüber hinaus war er langjähriger Vorstand des Instituts für Völkerrecht und engagierte sich für die Einrichtung eines Europarechtsinstituts an der Universität Graz. Nachrufe von Hubert Isak, sowie von Wolfgang Benedek, Renate Kicker, Gerd Oberleitner und Christian Pippan, Graz 2012.

383 Waldemar Hummer wurde 1942 in Steyr in Oberösterreich geboren. Er promovierte 1964 zum Dr. iur. an der Universität Wien, 1967 zum Dr. rer.pol. ebenfalls an der Universität Wien und 1974 zum Dr. phil. an der Universität Salzburg. 1978 habilitierte er sich für Völkerrecht und Europarecht. Ab 1978 war er Leiter der Abteilung für Europarecht und Entwicklungsvölkerrecht an der Universität Linz. Zunächst (1982-84) nur als Lehrstuhlvertretung, erfolgte 1984 die Berufung als ordentlicher Universitätsprofessor für Völkerrecht, Europarecht und Internationale Beziehungen an der Universität Innsbruck. Gleichzeitig übernahm er das Amt des Institutsvorstandes. Eine ausführlichere Biographie von Waldemar Hummer findet sich auf der Website der Universität Innsbruck: [https://www.uibk.ac.at/europarecht/mitarbeiter/downloads/cv\\_hummer.pdf](https://www.uibk.ac.at/europarecht/mitarbeiter/downloads/cv_hummer.pdf), abgerufen, am 10. Juni 2013.

384 Biographische Daten von Hanspeter Neuhold und Karl Zemanek siehe A./III.

385 1978 erscheint die englische Übersetzung des 1977 in der dritten Auflage erschienenen Buches *Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich* in

erscheint zwar eine erweiterte Auflage von Verdross' Standardwerk *Die immerwährende Neutralität Österreichs*, doch diese Art der Literatur scheint ein Auslaufmodell zu sein. Das soll nicht heißen, dass es in den 70er Jahren keine Monographien zur österreichischen Neutralität mehr gegeben hat, das Gegenteil ist der Fall. Die Ausführungen werden aber thematisch spezifischer. So ist materiell durchaus festzustellen, dass sich einzelne Völkerrechtler unter anderem mit Theorien, Begriffsbestimmungen sowie völkerrechtlichen Grundlagen der Neutralität befassen, sie stellen jedoch oft nur eine Art Einleitungskapitel dar. So beispielsweise, wenn der Wiener Völkerrechtler Gerd Kaminski die bewaffnete Neutralität und die dazugehörige Staatenpraxis untersucht,<sup>386</sup> oder wenn sein Kollege von der Universität Wien Konrad Ginther die österreichische Neutralität anhand der friedlichen Koexistenzdoktrin der Sowjetunion zu analysieren versucht.<sup>387</sup>

Inhaltlich liegt ein Schwergewicht eindeutig im Bereich der Außen- und Sicherheitspolitik, sowie am Anfang der Dekade in den Varianten der Zusammenarbeit mit der EWG. Publiziert werden diese Abhandlungen verstärkt in Form von Beiträgen in Zeitschriften und Sammelbänden. Besonderer Beliebtheit scheint sich hierbei die Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik zu erfreuen. Darin erscheinen fachspezifische Artikel und Dokumente ebenso wie ein umfangreiches diplomatisches Kalendarium.

## 2. Neue Ansätze der Definition des Völkerrechtsinstituts der dauernden Neutralität

Die Kategorisierung der dauernden Neutralität besteht in der österreichischen Völkerrechtslehre von 1955 an. Im Völkerrecht gibt es selten eine Materie, die zu so vielen terminologischen „Verwirrungen“<sup>388</sup> führt, attestiert Waldemar Hummer 1970. Er versucht diese aufzulösen, indem er aus-

---

einer erweiterten Form und abgeänderten Titel (*Die immerwährende Neutralität Österreichs*).

386 Kaminski, Gerd, *Bewaffnete Neutralität*, Wien 1971.

387 Ginther, Konrad, *Neutralität und Neutralitätspolitik, Die österreichische Neutralität zwischen Schweizer Muster und sowjetischer Koexistenzdoktrin*, Wien/New York 1975.

388 Hummer, Waldemar, *Völkerrechtliche Fragen der Neutralität und Neutralitätspolitik*, in: *Mayrzedt, Hans/Binswanger, Hans Christoph, Die Neutralen in der Europäischen Integration*, Wien/Stuttgart 1970, 5.

führt, dass es zwar kein abschließendes Regelwerk zum rechtlichen Gehalt der Neutralität gibt, jedoch eine „rechtliche Einheitlichkeit und Unbeschränkbarkeit des Neutralitätsbegriffs“<sup>389</sup> besteht. Seiner Ansicht nach kann es keine Abstufungen innerhalb der Neutralität geben, da sich der Begriff auf die Nichtbeteiligung eines Staates an einem bewaffneten Konflikt im Sinne des Völkerrechts zwischen anderen Staaten bezieht. Er ist also zeitlich begrenzt.<sup>390</sup> Hummer begreift daher die von Autoren teilweise vertretenen (Unter-)Arten der Neutralität als „Produkte außenpolitischer Maximen, insbesondere aber solche einer opportunistischen Neutralitätspolitik“.<sup>391</sup>

Eine derartige Unterscheidung hinsichtlich der Neutralitätspolitik nimmt der Wiener Völkerrechtler Hanspeter Neuhold vor. Er differenziert zwischen völkerrechtlicher dauernden Neutralität, wie sie von Österreich und der Schweiz geübt wird, faktischer dauernder Neutralität, wie sie von Schweden als *Maxime* der Außenpolitik geführt wird, der „aktiven Koexistenzpolitik“<sup>392</sup> Jugoslawiens, und dem Weg Finnlands, der eine neutrale Außenpolitik mit besonderer Berücksichtigung der Sowjetunion vorsieht.<sup>393</sup>

Beobachtet werden kann allerdings eine Etablierung der Einteilung aufgrund des Rechts in gewöhnliche und dauernde Neutralität. Da die „gewöhnliche“ Neutralität ihre rechtliche Ausgestaltung durch die Haager Abkommen von 1907 und ihre Abhängigkeit vom Bestehen eines Krieges im Sinne des Völkerrechts erfahren hat, musste juristisch ein neues Konstrukt der dauernden Neutralität geschaffen werden, welches von diesem bereits existierenden Institut abgegrenzt werden konnte.<sup>394</sup>

Die herrschende Lehre ging davon aus, dass Unterschiede daher zum einen nach der Art ihrer Entstehung, zum anderen nach ihren (völker-)rechtlichen Verbindlichkeiten und Verpflichtungen bestehen. Während die gewöhnliche Neutralität einseitig erklärt werden und im selben Wege, beziehungsweise durch Eintritt in den bewaffneten Konflikt jeder-

---

389 *Ebda*, 3.

390 *Ebda*, 4.

391 *Ebda*, 3.

392 Neuhold, Hanspeter, Die Stellung der neutralen Staaten in einem künftigen europäischen Staatensystem, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg 1, Heft 3, Wien 1972, 22.

393 *Ebda*, 22.

394 Vgl Hummer, Völkerrechtliche Fragen, 1970, 5.

zeit wieder aufgegeben werden kann, ist die dauernde Neutralität an mehr Förmlichkeit gebunden. Zur Begründung bedarf es entweder eines völkerrechtlichen Vertrages oder des Zusammenwirkens von mehreren einseitigen völkerrechtlichen Rechtsgeschäften, die miteinander korrespondieren. So sind das Versprechen und die Anerkennung zwei selbständig wirksame Rechtsgeschäfte, die durch ihr Zusammenspiel gegenseitig Rechte und Pflichten mit sich bringen. Ein einseitiges Abgehen des dauernd Neutralen von seinem Status ist aufgrund dieses völkerrechtlichen Verhältnisses nicht möglich.<sup>395</sup>

Auf inhaltlicher Ebene ist die gewöhnliche Neutralität durch die Haager Abkommen als geübtes und kodifiziertes Völkergewohnheitsrecht genauer bestimmt, als die dauernde Neutralität. Sie hat bereits in Friedenszeiten Rechte und Pflichten einzuhalten, zu denen jene der gewöhnlichen Neutralität im Falle eines Krieges noch hinzutreten.<sup>396</sup>

Einen neuen Ansatz in Bezug auf die Kategorisierung der Neutralität bringt Zemanek 1976 in den völkerrechtlichen Diskurs ein.<sup>397</sup> Er schlägt vor, in *Status* und *Funktion* zu differenzieren. Sein Modell sieht den Status als Rechtszustand an. Dieser gründet sich auf eine erschöpfende Zahl an Völkerrechtsnormen und die Mitwirkung der Staatengemeinschaft. Durch diesen Modus kann der Status auch wieder (ab-)geändert werden. Die Funktion auf der anderen Seite beschreibt die Rolle eines Neutralen in einem Dreiecksverhältnis, in welchem er mit mindestens zwei Staaten, die in einem relativen Gleichgewicht aber in einem Spannungsverhältnis zueinander stehen, agiert. Zemanek beschreibt die Neutralität hinsichtlich der Funktion als dynamisch, zumal sie sich an den jeweiligen politischen Gegebenheiten und Konfliktaustragungsarten orientieren muss und diese Bedingungen nie ident sind. Es gibt immer einen bestimmten Neutralen, eine bestimmte Zeit, ein bestimmtes Umfeld.<sup>398</sup>

---

395 Vgl unter anderem *Neuhold*, Hanspeter, Rechtliche und politische Aspekte der dauernden Neutralität Österreichs, Wien 1973, 3; *Hummer*, Völkerrechtliche Fragen, 1970, 6-8; *Verdross*, Immerwährende Neutralität, 1977, 9.

396 *Neuhold*, Hanspeter/*Wagner* Franz, Das Neutralitätsbewusstsein des Österreichers, Fortdruck aus: *ÖZA*, Jg 13, Heft 2, Wien 1973, 67-69; *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 3; *Hummer*, Völkerrechtliche Fragen, 1970, 13; *Verdross*, Immerwährende Neutralität, 1977, 19-22.

397 Vgl *Zemanek*, Karl, Zeitgemäße Neutralität?, in: *ÖZA*, Jg 16, Heft 6, Wien 1976, 355-367.

398 *Ebda*, 355.

Diese Herangehensweise Zemaneks, die er in einem Artikel in der ÖZA publizierte, regte die Völkerrechtswissenschaft zu einem neuen Diskurs an. Bereits im nachfolgenden Heft zu Jahresbeginn 1977 erschienen Kommentare dazu von Felix Ermacora, Konrad Ginther, Anton Pelinka, Alois Riklin, Dietrich Schindler und Luzius Wildhaber.<sup>399</sup> Karl Zemanek ist mit einem Schlusswort zur Debatte vertreten. Von den Kommentatoren äußert sich nicht nur Ginther negativ über die Differenzierung in Status und Funktion.<sup>400</sup> Auch Schindler kritisiert diese Auffassung und wendet ein, dass die Schweizer Neutralität trotz mangelndem Spannungsverhältnis von Mächten weiterhin besteht. Durch die Verwendung und Anreicherung des Begriffs der Funktion kommen laut Schindler die inneren Voraussetzungen für die Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität – die Geschlossenheit und der Wille zur Landesverteidigung – zu kurz.<sup>401</sup> Zemanek geht darauf in seinem Schlusswort nur peripher ein, indem er meint, dass er sein Ziel, nämlich eine Diskussion anzuregen, erreicht habe.<sup>402</sup>

### 3. Quasi-Neutralität und Schweizer Muster – Überholte Theorien?

Die von Stephan Verosta in seinem Gutachten 1967 begründete Theorie der *Quasi-Neutralität* scheint in den 70er Jahren bereits wieder ein Auslaufmodell zu sein. Abgesehen von Verdross, der sich in der dritten Auflage seiner Neutralitätsmonographie, mit dem Argument der Völkerbundmitgliedschaft Österreichs erneut gegen diese These ausspricht,<sup>403</sup> wird sie

---

399 Ermacora, Felix/Ginther, Konrad/Pelinka, Anton/Riklin, Alois/Schindler, Dietrich/Wildhaber, Luzius, Immerwährende Neutralität im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts, Kommentar zu den Aussagen Rudolf L. Bindschedlers und Karl Zemanek, in: ÖZA, Jg 17, Heft 1, Wien 1977, 3-18.

400 Ebda, 5.

401 Ebda, 15.

402 Zemanek, Karl, „Zeitgemäße“ Neutralität, Schlussbemerkungen, in: Immerwährende Neutralität im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts, Kommentar zu den Aussagen Rudolf L. Bindschedlers und Karl Zemanek, in: ÖZA, Jg 17, Heft 1, Wien 1977, 134.

403 Verdross bemerkt zwar, dass man in den Anfängen der 1. Republik vielleicht von einer Art Neutralitätspolitik sprechen konnte, mit der Etablierung einer dauernden Neutralität nach Schweizer Vorbild hätte diese aber nichts zu tun. Verdross, Immerwährende Neutralität, 1977, 24.

nur bei Neuhold im Jahr 1973 in einer Endnote mit einem Hinweis zur weiteren Recherche vermerkt.<sup>404</sup>

Im Gegensatz dazu lässt sich eine Kontinuität hinsichtlich des *Schweizer Musters* beobachten. Durchwegs wird dieses aufgegriffen, wenn es um die Entstehungsgeschichte sowie um die Rechte und Pflichten der österreichischen Neutralität geht.<sup>405</sup> Faktisch wird das Schweizer Vorbild im Moskauer Memorandum festgehalten.<sup>406</sup> Vorgeschlagen wurde dieser Passus von Seiten der österreichischen Delegation, um der Sowjetunion nicht Tür und Tor zur willkürlichen Interpretation der Neutralität zu öffnen.<sup>407</sup> Nach Hummer stimmte die Sowjetunion dem Vorschlag der zumindest neutralitätsrechtlichen Bindung an die Schweiz zu, um einen langfristigen Zustand im Herzen Europas herzustellen, der als Konstante in ihre außenpolitischen Überlegungen miteinbezogen werden konnte.<sup>408</sup> Ginther bezeichnet das Schweizer Muster im Moskauer Memorandum als „Kollisionsnorm“.<sup>409</sup> Dem Vorwurf des Oktroy der Neutralität wird entgegnet, dass Österreich gleichberechtigter Verhandlungspartner war und es nicht zu einer Aufnahme als verbindliche Verpflichtung in den Staatsvertrag von Wien gekommen ist.<sup>410</sup>

Dass das Schweizer Muster in der österreichischen Völkerrechtswissenschaft sehr ernst genommen wurde, zeigt sich insbesondere in der Auslegung und Interpretation der *Vorwirkungen* der Neutralität, jenen Pflichten, welche den dauernd Neutralen schon in Friedenszeiten treffen.<sup>411</sup> Hier

---

404 Endnote 19 in: *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 30.

405 Unter anderem *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 9; *Ginther*, Konrad, Österreichs immerwährende Neutralität, Wien 1975, 6ff sowie Kapitel II, 9-24; *ders*, Immerwährende Neutralität und Landesverteidigung, Ein Problem österreichischen Bewusstseins, in: *ÖMZ*, Jg 8, Heft 4, Wien 1970, 267; *Verdross*, Immerwährende Neutralität, 1977, 19-23, 26-28, 36-50.

406 Abschnitt I, Pkt 1 Moskauer Memorandum (siehe Dokumentenanhang).

407 *Ginther*, Österreichs immerwährende Neutralität, 1975, 7; *Hummer*, Völkerrechtliche Fragen, 1970, 24.

408 *Hummer*, Völkerrechtliche Fragen, 1970, 24. Vgl auch *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 9-10.

409 *Ginther*, Österreichs immerwährende Neutralität, 1975, 6.

410 *Hummer*, Völkerrechtliche Fragen, 1970, 23-24; *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 11.

411 Hummer sieht den Terminus der Vorwirkungen nicht dahin gehend definiert, dass es eine „Projektion von Wirkungen der dauernden Neutralität in [...] Frühstadien“ ist, sondern dass es sich „größtenteils um den Inhalt der dauernden Neutralität selbst“ handelt. FN 28 in: *Hummer*, Völkerrechtliche Fragen, 1970, 13.

greifen die österreichischen Völkerrechtler durch die Bank auf das Schweizer Neutralitätskonzept aus dem Jahr 1954 zurück. Inhaltlich werden die politischen, militärischen und wirtschaftlichen Pflichten übernommen.<sup>412</sup> In Sachen Neutralitätspolitik distanzierte sich Österreich sehr rasch vom Schweizer Vorbild. Zum einen durch den UNO-Beitritt im Dezember 1955, zum anderen lässt sich eine Emanzipation in den 70er Jahren beobachten. Die Regierungen Kreisky legen ihren Fokus auf eine „aktive Außenpolitik“.<sup>413</sup>

Im Kontext dieser Entwicklungen verfasste Ginther eine Studie, welche die österreichische Neutralität nicht nur im Lichte des Schweizer Modells analysiert, sondern die der Frage nachgeht, ob nicht eine Hinwendung zur Interpretation im Sinne der friedlichen Koexistenzdoktrin, wie sie von der Sowjetunion vertreten wird, möglich ist. Für diese Analyse zieht Ginther die Erläuterungen zur Regierungsvorlage zum Bundesverfassungsgesetz über die dauernde Neutralität Österreichs, Regierungserklärungen sowie Erklärungen der Bundeskanzler und Außenminister der Zweiten Republik heran.<sup>414</sup> Dieser neue Ansatzpunkt und die methodische Herangehensweise bleiben in den 70er Jahren in der österreichischen Völkerrechtswissenschaft zur immerwährenden Neutralität einzigartig.

Das Schweizer Muster hingegen bleibt präsent. Kritik dafür gibt es vor allem vom Schweizer Völkerrechtsprofessor Dietrich Schindler. Er relativiert das Schweizer Modell dahin gehend, dass es nicht das Ideal schlechthin sei, sondern dass es 1955, im Jahr des Moskauer Memorandums, lediglich die Schweiz als dauernd neutral eingerichteten Staat gegeben hat und sie deshalb als Vorbild gewählt wurde.<sup>415</sup> Darüber hinaus kreierte Schindler bereits 1969 an, dass die österreichische Lehre und Politik das Schweizer Modell massiv überbewerte und es zu etwas hochstilisierte, was

---

412 Vgl. unter anderem *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 17; *Neuhold/Wagner*, Neutralitätsbewusstsein, 1973, 68-69; *Neuhold*, Hanspeter, Permanent Neutrality and Non-Alignment: Similarities and Differences, in: *ÖZA*, Jg 19, Heft 2, Wien 1979, 81; *Verdross*, Immerwährende Neutralität, 1977, 44-50.

413 Vgl. *Ginther*, Neutralität und Neutralitätspolitik, 1975, 19-20. Nähere Ausführungen hierzu, siehe im Kapitel B./III./3.

414 *Ginther*, Neutralität und Neutralitätspolitik, 1975.

415 *Schindler*, Dietrich, Immerwährende Neutralität im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts, Kommentare zu den Aussagen Rudolf L. Bindschedlers und Karl Zemaneks, in: *ÖZA*, Jg 17, Heft 1, Wien 1977, 14.

es aber schließlich nicht sei.<sup>416</sup> Im Gegensatz zu seinen österreichischen Kollegen sieht er im Schweizer Neutralitätskonzept des Politischen Departments keine – überspitzt formuliert – heilige Schrift. Sie sei, so meint Schindler, lediglich eine Zusammenfassung der Schweizer Praxis, die sich am geübten Völkergewohnheitsrecht, welches in den Haager Abkommen von 1907 kodifiziert wurde, orientiert hat. Es ist keine Kodifikation, es wurde noch nicht einmal vom Schweizer Bundesrat beschlossen oder bestätigt.<sup>417</sup>

Warum die österreichische Völkerrechtslehre sich dennoch so sehr am Schweizer Konzept von 1954 festhielt, mag mit hoher Wahrscheinlichkeit darin begründet sein, dass es an einer solchen Niederschrift, welche sich auf einen derart breiten Konsens stützen konnte, für Österreich schlichtweg fehlte. Dieser Mangel besteht übrigens bis heute.

## II. Europäisierung und Internationalisierung der österreichischen Neutralität

In der Ära Kreisky, die von 1970 bis 1983 andauerte, gelang es, eine Außenpolitik zu forcieren, die sich von einer aktiven Neutralitätspolitik leiten ließ und die maßgeblich an der Identitätsbildung in Österreich beteiligt war.<sup>418</sup> Das Engagement in den Vereinten Nationen konnte ebenso enorm ausgebaut werden, wie die Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften (EG).

---

416 Vgl dazu auch zum Beispiel den Vortrag von Karl Zemanek mit dem Titel „Zeitgemäße Neutralität?“ den er im Wintersemester 1975/76 im Rahmen eines Vortragszyklus zum Thema „Die Schweiz in einer sich wandelnden Welt“ gehalten hat. Veranstalter dieser Reihe war das Schweizerische Institut für Auslandforschung. Ziel war es, herauszufinden, wie die Schweiz von anderen Staaten wahrgenommen wird. Die Vorträge und Diskussionsbeiträge erschienen in einem Sammelband im Jahr 1977. Hierzu: Zemanek, Karl, *Zeitgemäße Neutralität?*, in: Frei, Daniel, *Die Schweiz in einer sich wandelnden Welt, Sozialwissenschaftliche Studien des Schweizerischen Instituts für Auslandforschung*, Bd 5, Zürich 1977, insbesondere 11.

417 Schindler, Rezension, 1969, 324; ders., Kommentare, 1977, 13-14. Eine relativierte Sichtweise ist auch bei Alfred Verdross 1977 zu finden (Verdross, *Immerwährende Neutralität*, 1977, 38).

418 Vgl Rathkolb, *Die paradoxe Republik*, 2015, 299; Mantl, *Neutralität und österreichische Identität*, 2015, 159-163.

## 1. Erstes Integrationsabkommen mit der EWG

Besonders in den ersten drei Jahren der 70er Dekade kann eine umfangreiche Auseinandersetzung mit den neutralitätsrechtlichen Voraussetzungen und die sich daraus ergebenden Möglichkeiten einer Kooperation mit der EWG beobachtet werden. Federführend auf diesem Gebiet sind in der österreichischen Völkerrechtswissenschaft der damaligen Zeit Waldemar Hummer und Theo Öhlinger.<sup>419</sup>

### a) Institutionell vorstellbare Rahmenbedingungen für ein Abkommen

Nach dem Grad der Intensität der Vereinigung von supranationalen Organisationen unterscheiden Hummer und Öhlinger folgende ökonomische Modelle: Wirtschafts- und Zollunionen, Freihandelszonen sowie Zwischenformen, die zu qualifizierten Zoll- und Handelsabkommen führen.<sup>420</sup> Neutralitätsrechtliche Bedenken stellen sich hinsichtlich dem wirtschaftlichen Naheverhältnis zu einer Wirtschaftsunion oder einer Zollunion, die eine Tendenz zur Wirtschaftsunion aufweist.<sup>421</sup> Basierend auf einer Zollunion strebt die EWG danach, zunächst eine Wirtschaftsunion und in weiterer Folge eine politische Union zu werden. Zu den neutralitätsrechtlichen Aspekten aber gleich im Anschluss. Davor sollen noch die institutionellen Möglichkeiten einer Zusammenarbeit abgeklärt werden.

Als engste Form der institutionellen Zusammenarbeit kann der Beitritt, also eine (Voll-)Mitgliedschaft, angesehen werden. Ein solcher steht Vor-

---

419 Waldemar Hummer, war Anfang der 70er Jahre noch an der Universität Linz als Universitätsassistent tätig. [https://www.uibk.ac.at/europarecht/mitarbeiter/downloads/cv\\_hummer.pdf](https://www.uibk.ac.at/europarecht/mitarbeiter/downloads/cv_hummer.pdf), abgerufen, am 10. Juni 2013. Theo Öhlinger, 1939 in Ried geboren, habilitierte sich 1972 an der Universität Innsbruck. 1974 wechselte er dann nach Wien und wurde Ordinarius für öffentliches Recht. Curriculum Vitae auf der Website des Instituts für öffentliches Recht an der Universität Wien: [https://homepage.univie.ac.at/theodor.oehlinger/lebenslauf\\_oehlinger.pdf](https://homepage.univie.ac.at/theodor.oehlinger/lebenslauf_oehlinger.pdf), abgerufen, am 10. Juni 2013.

420 Hummer, Waldemar/Öhlinger Theo, Institutionelle Aspekte einer Beteiligung dauernd neutraler Staaten an der EWG, in: Mayrzedt, Hans/Binswanger, Hans Christoph, Die Neutralen in der Europäischen Integration, Wien/Stuttgart 1970, 151.

421 Hummer, Waldemar, Neutralitätsrechtliche Erwägungen im Hinblick auf eine Mitwirkung an der EWG, in: Mayrzedt, Hans/Binswanger, Hans Christoph, Die Neutralen in der Europäischen Integration, Wien/Stuttgart 1970, 167.

behalten ablehnend gegenüber, eine Vorsorge, wie sie vom Neutralitätsrecht gefordert wird, ist nur in einem beschränkten Maße möglich.<sup>422</sup> Alternativen dazu wären nach Hummer und Öhlinger eine abgeschwächte Mitgliedschaft oder eine Assoziation.<sup>423</sup> Hinsichtlich der abgeschwächten Form der Mitgliedschaft differenzieren sie in eine Mitgliedschaft mit Vorbehalt und eine außerordentliche Mitgliedschaft.

Erstere hätte den Vorteil, dass durch die Vereinbarung eines Vorbehaltes hinsichtlich der Vorwirkungen der Neutralität, die Inkompatibilität zwischen dauernder Neutralität und EWG aufgehoben werden könnte. Im Rahmen des Vorbehaltes dürfte der dauernd Neutrale nicht von den Organen der EWG verpflichtet werden. Abgesehen von diesen Materien würden dem dauernd Neutralen die gleichen Ansprüche auf Sitz und Stimme, wie bei einer Vollmitgliedschaft, zukommen. Des Weiteren besteht die Möglichkeit einen generellen Neutralitätsvorbehalt zu statuieren. Dadurch wird für den dauernd Neutralen die Option der Suspendierung oder Kündigung des Vertrages mit der EWG im Neutralitätsfall geschaffen.<sup>424</sup> Die Vorbehalte, welche in den Artikeln 223 und 224 EWGV<sup>425</sup> formuliert sind, halten Hummer und Öhlinger noch nicht ausreichend für eine Kom-

---

422 Hummer/Öhlinger, Institutionelle Aspekte, 1970, 154; Öhlinger, Theo, Verfassungsrechtliche Probleme eines Vertrages zwischen Österreich und der EWG, in: Mayrzedt, Hans/Binswanger, Hans Christoph, Die Neutralen in der Europäischen Integration, Wien/Stuttgart 1970, 247.

423 Hummer/Öhlinger, Institutionelle Aspekte, 1970, 154-161.

424 Hummer/Öhlinger, Institutionelle Aspekte, 1970, 155.

425 Art 223 EWGV: „1. Die Vorschriften dieses Vertrags stehen folgenden Bestimmungen nicht entgegen: a) ein Mitgliedstaat ist nicht verpflichtet, Auskünfte zu erteilen, deren Preisgabe seines Erachtens seinen wesentlichen Sicherheitsinteressen widerspricht; b) jeder Mitgliedstaat kann die Maßnahmen ergreifen, die seines Erachtens für die Wahrung seiner wesentlichen Sicherheitsinteressen erforderlich sind, soweit sie die Erzeugung von Waffen, Munition und Kriegsmaterial oder den Handel damit betreffen; diese Maßnahmen dürfen auf dem Gemeinsamen Markt die Wettbewerbsbedingungen hinsichtlich der nicht eigens für militärische Zwecke bestimmten Waren nicht beeinträchtigen. 2. Während des ersten Jahres nach Inkrafttreten dieses Vertrags legt der Rat einstimmig die Liste der Waren fest, auf welche Absatz 1 Buchstabe b Anwendung findet. 3. Der Rat kann diese Liste einstimmig auf Vorschlag der Kommission ändern.“ Text als PDF Download (Seite 88-89) gemäß der im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes der Republik Deutschland aufbewahrten beglaubigten Kopie: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Politisches-Archiv/ProjektRoemischeVertraege/Vertraege/Uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Politisches-Archiv/ProjektRoemischeVertraege/Vertraege/Uebersicht_node.html), abgerufen am 30. Mai 2015. Für Art 224 EWGV siehe FN 134.

patibilität.<sup>426</sup> Somit würde die Vereinbarung eines Neutralitätsvorbehaltes mit einer Änderung des EWG-Vertrages einhergehen, zumal solche Abkommen nach Art 237 EWGV<sup>427</sup> nicht vorgesehen sind.<sup>428</sup>

Die Besonderheit bezüglich der außerordentlichen Mitgliedschaft sehen die Völkerrechtler in der alternativen Organisationsform, das heißt, die institutionelle Verflechtung kann darin bestehen, dass eine Teilnahme des dauernd Neutralen nur in bestimmten Organen erfolgt, oder etwa, dass seine Rechtsstellung in diesen gegenüber einem Vollmitglied abgeschwächt ist.<sup>429</sup> Doch auch hier gibt es ein Problem, nämlich, dass so ein Vorgehen nach Art 238 EWG<sup>430</sup> Vertrag nicht vorgesehen ist.<sup>431</sup>

Bei der Variante der Assoziation kommt es im Gegensatz zu den anderen Formen zu keiner direkten Einbindung in die Organe der EWG. Stattdessen werden eigene Organe geschaffen, deren Mitglieder sich in diesem Fall aus der EWG und dem assoziierten Staat, dem dauernd neutralen Österreich, zusammensetzen. Dadurch entsteht eine selbständige interna-

---

426 *Hummer/Öhlinger*, Institutionelle Aspekte, 1970, 154-155.

427 *Art 237 EWGV*: „Jeder europäische Staat kann beantragen, Mitglied der Gemeinschaft zu werden. Er richtet seinen Antrag an den Rat; dieser beschließt einstimmig, nachdem er die Stellungnahme der Kommission eingeholt hat. Die Aufnahmebedingungen und die erforderlich werdenden Anpassungen dieses Vertrags werden durch ein Abkommen zwischen den Mitgliedstaaten und dem antragstellenden Staat geregelt. Das Abkommen bedarf der Ratifizierung durch alle Vertragsstaaten gemäß ihren verfassungsrechtlichen Vorschriften.“ Text als PDF Download (Seite 93) gemäß der im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes der Republik Deutschland aufbewahrten beglaubigten Kopie: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/A-Amt/PolitischesArchiv/ProjektRoemischeVertraege/Vertraege/Uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/A-Amt/PolitischesArchiv/ProjektRoemischeVertraege/Vertraege/Uebersicht_node.html), abgerufen am 30. Mai 2015.

428 *Hummer/Öhlinger*, Institutionelle Aspekte, 1970, 155.

429 *Ebda*, 156.

430 *Art 238 EWGV*: „Die Gemeinschaft kann mit einem dritten Staat, einer Staatenverbindung oder einer internationalen Organisation Abkommen schließen, die eine Assoziation mit gegenseitigen Rechten und Pflichten, gemeinsamen Vorgehen und besonderen Verfahren herstellen. Diese Abkommen werden nach Anhörung der Versammlung einstimmig vom Rat geschlossen. Werden durch diese Abkommen Änderungen dieses Vertrags erforderlich, so müssen diese zuvor nach dem in Artikel 236 vorgesehenen Verfahren angenommen werden.“ Text als PDF Download (Seite 93-94) gemäß der im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes der Republik Deutschland aufbewahrten beglaubigten Kopie: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Politisches-Archiv/ProjektRoemischeVertraege/Vertraege/Uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/Politisches-Archiv/ProjektRoemischeVertraege/Vertraege/Uebersicht_node.html), abgerufen am 30. Mai 2015.

431 *Hummer/Öhlinger*, Institutionelle Aspekte, 1970, 156.

tionale Organisation.<sup>432</sup> Nachdem Art 238 EWGV<sup>433</sup> nur organisatorische und institutionelle Vorschriften enthält, ist es möglich, die Assoziation materiell als Freihandelszone, Zoll- oder Wirtschaftsunion einzurichten.<sup>434</sup>

Abgesehen vom Einwand Italiens, dass eine Assoziation nur dann geschlossen werden sollte, wenn damit das Ziel einer zukünftigen Vollmitgliedschaft verfolgt werde,<sup>435</sup> zeigen Hummer und Öhlinger auch ein materiell-rechtliches Problem auf, nämlich jenes der Harmonisierung des Rechts. Eine solche dient dazu, Wettbewerbsverzerrungen zu vermeiden. Auch hier bestehen unterschiedliche Grade der Intensität. So kann beispielsweise vereinbart werden, dass es nur zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses zu einer Harmonisierung von Gemeinschafts- und innerstaatlichem Recht kommt. Eine andere Variante besteht in der Harmonisierung nach Vertragsabschluss, neue Vorschriften und Änderungen würden ständig aktualisiert.<sup>436</sup> Öhlinger sieht diese Form der dynamischen Harmonisierung für den Neutralen als nicht optimal an.<sup>437</sup> Ein weiterer Nachteil in Bezug auf die Harmonisierung des Rechts bei der Assoziation liegt darin, dass der assoziierte Staat keinen Einfluss auf das Zustandekommen des Gemeinschaftsrechts hat, zumal er weder über Sitz noch Stimme in den Organen der EWG verfügt. Dennoch hat er es an sein innerstaatliches Recht anzugleichen. Entschärft werden könnte dies durch die Vereinbarung von Neutralitätsvorbehalten.<sup>438</sup> Dazu ausführlicher gleich im Abschluss.

## b) Neutralitätsrechtliche Überlegungen

Aus den Haager Abkommen sowie aus dem Neutralitätskonzept der Schweiz ergibt sich, dass es keine allgemeine Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität gibt. Dennoch weisen die Rechte und Pflichten sowohl der gewöhnlichen als auch der dauernden Neutralität teilweise einen wirtschaftlichen Charakter auf. So beispielsweise, wenn es darum geht, dass ein

---

432 *Ebda*, 157; *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Probleme, 1970, 248-250.

433 Siehe FN 427.

434 *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Probleme, 1970, 248-249.

435 *Hummer/Öhlinger*, Institutionelle Aspekte, 1970, 158.

436 *Ebda*, 160.

437 *Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Probleme, 1970, 248.

438 *Hummer/Öhlinger*, Institutionelle Aspekte, 1970, 161.

Neutraler einem kriegführenden Staat kein Darlehen zu kriegerischen Zwecken gewähren darf.<sup>439</sup>

1970 zeigt Hummer auf, welche Regelungen im EWGV enthalten sind, die bei ihm „schwerste neutralitätsrechtliche Bedenken“<sup>440</sup> auslösten:

– *Art 113 EWGV*

Diese handelspolitische Bestimmung vereinheitlicht unter anderem die Angleichung von Zollsätzen, die Voraussetzungen für Zoll- und Handelsabkommen und zielt auf eine gemeinsame Exportpolitik ab. Zur Beschlussfassung in diesen Angelegenheiten genügt bereits eine qualifizierte Mehrheit.<sup>441</sup> Dadurch kann es zu einseitigen Diskriminierungen gegenüber kriegführenden Parteien kommen, beispielsweise in Form eines einseitigen Ausfuhrverbotes. Ein solches würde aber den neutralitätsrechtlich geforderten Grundsatz der Gleichbehandlung verletzen und ein völkerrechtliches Delikt darstellen.<sup>442</sup>

– *Art 90 EWGV*

Diese Bestimmung aus dem Wettbewerbsrecht rüttelt an den Privilegien öffentlicher Unternehmen und möchte diese mit dem Ziel der Verhinderung von Wettbewerbsverzerrungen abschaffen.<sup>443</sup>

---

439 Vgl. Abschnitt IV Schweizer Neutralitätskonzept (siehe Dokumentenanhang).

440 Hummer, Neutralitätsrechtliche Erwägungen, 1970, 169.

441 *Art 113 EWGV*: „1. Nach Ablauf der Übergangszeit wird die gemeinsame Handelspolitik nach einheitlichen Grundsätzen gestaltet; dies gilt insbesondere für die Änderung von Zollsätzen, den Abschluß von Zoll- und Handelsabkommen, die Vereinheitlichung der Liberalisierungsmaßnahmen, die Ausfuhrpolitik und die handelspolitischen Schutzmaßnahmen, zum Beispiel im Falle von Dumping und Subventionen. 2. Die Kommission unterbreitet dem Rat Vorschläge für die Durchführung der gemeinsamen Handelspolitik. 3. Sind Abkommen mit dritten Ländern auszuhandeln, so legt die Kommission dem Rat Empfehlungen vor; dieser ermächtigt die Kommission zur Einleitung der erforderlichen Verhandlungen. Die Kommission führt diese Verhandlungen im Benehmen mit einem zu ihrer Unterstützung vom Rat bestellten besonderen Ausschuß nach Maßgabe der Richtlinien, die ihr der Rat erteilen kann. 4. Bei der Ausübung der ihm in diesem Artikel übertragenen Befugnisse beschließt der Rat qualifizierter Mehrheit.“ Text als PDF Download (Seite 55) gemäß der im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes der Republik Deutschland aufbewahrten beglaubigten Kopie: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/PolitischesArchiv/Projekt-RoemischeVertraege/Vertraege/Uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/PolitischesArchiv/Projekt-RoemischeVertraege/Vertraege/Uebersicht_node.html), abgerufen am 30. Mai 2015.

442 Hummer, Neutralitätsrechtliche Erwägungen, 1970, 170.

443 *Art 90 EWGV*: „1. Die Mitgliedstaaten werden in bezug auf öffentliche Unternehmen und auf Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine diesem Vertrag und insbesondere dessen Artikeln 7

– Art 48-51 EWGV

Hummer gibt zu bedenken, dass die Normen des Gemeinschaftsrechts, welche die Arbeitnehmerfreizügigkeit<sup>444</sup> regeln, gegen die Art 12

---

und 85 bis 94 widersprechende Maßnahmen treffen oder beibehalten. 2. Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrag, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwiderläuft. 3. Die Kommission achtet auf die Anwendung dieses Artikels und richtet erforderlichenfalls geeignete Linien oder Entscheidungen an die Mitgliedstaaten.“ Text als PDF Download (Seite 43-44) gemäß der im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes der Republik Deutschland aufbewahrten beglaubigten Kopie: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/PolitischesArchiv/ProjektRoemischeVertraege/Vert-raege/Uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/PolitischesArchiv/ProjektRoemischeVertraege/Vert-raege/Uebersicht_node.html), abgerufen am 30. Mai 2015. Vgl auch *Hummer*, Neutralitätsrechtliche Erwägungen, 1970, 171.

444 Art 48 EWGV: „1. Spätestens bis zum Ende der Übergangszeit wird innerhalb der Gemeinschaft Freizügigkeit der Arbeitnehmer hergestellt. 2. Sie umfaßt die Abschaffung jeder auf der Staatsangehörigkeit beruhenden unterschiedlichen Behandlung der Arbeitnehmer der Mitgliedstaaten in bezug auf Beschäftigung, Entlohnung und sonstige Arbeitsbedingungen. 3. Sie gibt – vorbehaltlich der aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit gerechtfertigten Beschränkungen – den Arbeitnehmern das Recht, a) sich um tatsächlich angebotene Stellen zu bewerben; b) sich zu diesem Zweck im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen; c) sich in einem Mitgliedstaat aufzuhalten, um dort nach den für die Arbeitnehmer dieses Staates geltenden Rechts- und Verwaltungsvorschriften eine Beschäftigung auszuüben; d) nach Beendigung einer Beschäftigung im Hoheitsgebiet eines unter Bedingungen zu verbleiben, welche die Kommission in Durchführungsverordnungen festgelegt. 4. Dieser Artikel findet keine Anwendung auf die Beschäftigung in der öffentlichen Verwaltung.

Art 49 EWGV: Unmittelbar nach Inkrafttreten dieses Vertrags trifft der Rat auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses nur Richtlinien oder Verordnungen alle erforderlichen Maßnahmen, um die Freizügigkeit der Arbeitnehmer im Sinne des Artikels 48 fortschreitend herzustellen, insbesondere a) durch Sicherstellung einer engen Zusammenarbeit zwischen den einzelstaatlichen Arbeitsverwaltungen; b) durch die planmäßig fortschreitende Beseitigung der Verwaltungsverfahren und -praktiken sowie der für den Zugang zu verfügbaren Arbeitsplätzen vorgeschriebenen Fristen, die sich aus innerstaatlichen Rechtsvorschriften oder vorher zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Übereinkünften ergeben, und deren Beibehaltung die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer hindert; c) durch die planmäßig fortschreitende Beseitigung aller Fristen und sonstigen Beschränkungen, die in innerstaatlichen

bis 15 StV von Wien<sup>445</sup> verstoßen.<sup>446</sup> Diesen Vorschriften zufolge obliegen Tätigkeiten im Zusammenhang mit dem Militär und der Rüstung österreichischen Staatsbürgern. Die bewaffnete Neutralität könnte hier also tangiert werden.

– *Art 75 Abs 1 lit a EWGV*

Bei der Vereinheitlichung der Verkehrspolitik wird im EWGV festgehalten, dass gemeinsame Regelungen hinsichtlich des internationalen Verkehrs in, aus oder durch das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates getroffen werden. Diese Beschlüsse sollen aber nur zu Beginn einstimmig gefasst werden. Ziel ist jedoch eine Beschlussfassung mit qualifi-

---

Rechtsvorschriften oder vorher zwischen den Mitgliedstaaten geschlossenen Übereinkünften vorgesehen sind, und die den Arbeitnehmern der anderen Mitgliedstaaten für die freie Wahl des Arbeitsplatzes andere Bedingungen als den inländischen Arbeitnehmern auferlegen; d) durch die Schaffung geeigneter Verfahren für die Zusammenführung und den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt zu Bedingungen, die eine ernstliche Gefährdung der Lebenshaltung und des Beschäftigungsstands in einzelnen Gebieten und Industrien ausschließen.

*Art 50 EWGV:* Die Mitgliedstaaten fördern den Austausch junger Arbeitskräfte im Rahmen eines gemeinsamen Programms.

*Art 51 EWGV:* Der Rat beschließt einstimmig auf Vorschlag der Kommission die auf dem Gebiet der sozialen Sicherheit für die Herstellung der Freizügigkeit der Arbeitnehmer notwendigen Maßnahmen; zu diesem Zweck führt er insbesondere ein System ein, welches aus- und einwandernden Arbeitnehmern und deren anspruchsberechtigten Angehörigen folgendes sichert: a) die Zusammenrechnung aller nach den verschiedenen innerstaatlichen Rechtsvorschriften berücksichtigten Zeiten für den Erwerb und die Aufrechterhaltung des Leistungsanspruchs sowie für die Berechnung der Leistungen; b) die Zahlung der Leistungen an Personen, die in den Hoheitsgebieten der Mitgliedstaaten wohnen.“ Text als PDF Download (Seite 27-29) gemäß der im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes der Republik Deutschland aufbewahrten beglaubigten Kopie: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAMt/PolitischesArchiv/ProjektRoemischeVertraege/Vert-ragee/Uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAMt/PolitischesArchiv/ProjektRoemischeVertraege/Vert-ragee/Uebersicht_node.html), abgerufen am 30. Mai 2015.

445 *Art 12 StV von Wien* (Verbot der Dienstleistung in den österreichischen Streitkräften für ehemalige Mitglieder nazistischer Organisationen und Angehörige bestimmter anderer Personenkreise), BGBl Nr 152/1955; *Art 13 StV von Wien* (Verbot von Spezialwaffen), *ebda*, sowie FN 248; *Art 14 StV von Wien* (Verfügung über Kriegsmaterial alliierter und deutschen Ursprungs) BGBl Nr 152/1955; *Art 15 StV von Wien* (Verhinderung der deutschen Wiederaufrüstung), *ebda*.

446 *Hummer*, Neutralitätsrechtliche Erwägungen, 1970, 171. Vgl FN 24 in: *ebda*, 171.

zierter Mehrheit.<sup>447</sup> Hummer ortet in diesem Fall eine Neutralitätsverletzung, wenn es um den Verkehr von Kriegsmaterial geht.<sup>448</sup>

– *Art 129 EWGV*

Durch die Europäische Investitionsbank wäre es möglich, dass einer kriegführenden Partei ein Darlehen mittels Mehrheitsbeschluss gewährt wird. Nach Art 129 EWGV sind die Mitglieder der Europäischen Investitionsbank die Mitgliedstaaten der EWG.<sup>449</sup> Wäre ein dauernd neutraler Staat nun Vollmitglied in der EWG und damit Mitglied der Europäischen Investitionsbank, würde er durch diese Institution hindurch eine kriegführende Partei unterstützen, was jedoch gegen das von ihm zu wahrende Neutralitätsrecht verletzen würde.<sup>450</sup>

Damit eine Assoziation nach Art 238 EWGV die Rechte und Pflichten der dauernden Neutralität Österreichs nicht verletzt, schlägt Hummer Neutralitätsvorbehalte vor, die Österreich unter anderem weiterhin die ungeteilte *treaty-making-power* garantieren. Durch die Vereinbarung von Vorbehalten könnte sich Österreich auch dahin gehend absichern, dass es Handels-, Aus- und Durchfuhrverboten, die einen einseitig diskriminierenden Charakter aufweisen, nicht mittragen muss, dass es zu keiner Majorisierung der neutralisierten Staaten im Assoziationsrat kommt; dass dem EuGH

---

447 *Art 75 Abs 1 lit a EWGV*: „1. Zur Durchführung des Artikels 74 wird der Rat unter Berücksichtigung der Besonderheiten des Verkehrs bis zum Ende der zweiten Stufe einstimmig, danach mit qualifizierter Mehrheit, auf Vorschlag der Kommission und nach Anhörung des Wirtschafts- und Sozialausschusses sowie der Versammlung a) für den internationalen Verkehr aus oder nach dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaates oder für den Durchgangsverkehr durch das Hoheitsgebiet eines oder mehrerer Mitgliedstaaten gemeinsame Regeln aufstellen;“ Text als PDF Download (Seite 37) gemäß der im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes der Republik Deutschland aufbewahrten beglaubigten Kopie: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/PolitischesArchiv/Projekt-RoemischeVertraege/Vertraege/Uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/PolitischesArchiv/Projekt-RoemischeVertraege/Vertraege/Uebersicht_node.html), abgerufen am 30. Mai 2015.

448 Hummer, Neutralitätsrechtliche Erwägungen, 1970, 172.

449 *Art 129 EWGV*: „Es wird eine Europäische Investitionsbank errichtet; sie besitzt Rechts-persönlichkeit. Mitglieder der Europäischen Investitionsbank sind die Mitgliedstaaten. Die Satzung der Europäischen Investitionsbank ist als Protokoll diesem Vertrag beigefügt.“ Text als PDF Download (Seite 60-61) gemäß der im Politischen Archiv des Auswärtigen Amtes der Republik Deutschland aufbewahrten beglaubigten Kopie: [http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/PolitischesArchiv/ProjektRoemischeVertraege/Vertraege/Uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/PolitischesArchiv/ProjektRoemischeVertraege/Vertraege/Uebersicht_node.html), abgerufen am 30. Mai 2015.

450 Hummer, Neutralitätsrechtliche Erwägungen, 1970, 172. Vgl auch Abschnitt IV Schweizer Neutralitätskonzept (siehe Dokumentenanhang).

keine Kompetenzen eingeräumt werden, die es ihm ermöglichen, über neutralitätsrechtliche Fragen zu erkennen; dass sich Österreich an keinen Sonderdarlehen beteiligen muss, die zu Kriegszwecken verwendet werden und dass die Produktion sowie die Wirtschaftszweige, die an die Rüstung beziehungsweise an das Militär geknüpft sind, geschützt werden.<sup>451</sup>

Die Freizügigkeit der Arbeitnehmer würde Hummer ebenfalls unter Vorbehalt stellen. Er vertritt überdies die Meinung, dass dem dauernd neutralen Österreich die Gelegenheit gegeben werden sollte, Wettbewerbsverzerrungen auszugleichen und dass die Option bestehe, das Abkommen mit der EWG gegebenenfalls zu suspendieren oder zu kündigen.<sup>452</sup> Zusammengefasst geht Hummers Vorstellung von der Kooperation zwischen Österreich und der EWG in die Richtung „de iure Freihandelszone, aber de facto Zollunion“<sup>453</sup>.

### c) Implementierung des Abkommens

Im Jahr 1972 kam es zum Abschluss eines Abkommens zwischen Österreich und der EWG. Dieses war in der Form eines Freihandelsabkommens nach Art 113 EWGV ausgestaltet. Ein Assoziationsvertrag gem Art 238 EWGV scheiterte.<sup>454</sup> Wider Erwarten verzichtete die EWG mit dieser Variante auf eine aktuelle sowie zukünftige Harmonisierung des österreichischen Rechts mit dem Gemeinschaftsrecht.<sup>455</sup> Für den Fall der Vertiefung, beziehungsweise Weiterentwicklung der Beziehungen wurde jedoch eine Evolutivklausel im Abkommen vereinbart.<sup>456</sup> Institutionell wurde ein *Gemischter Ausschuss* eingerichtet, der von den Prinzipien der Bilateralität, Parität, sowie dem Grundsatz der Einstimmigkeit geleitet werden sollte.<sup>457</sup>

Auf gemeinschaftsrechtlicher Ebene erfolgte die Implementierung dieses Abkommens in Form einer Verordnung. Im innerstaatlichen Recht Ös-

---

451 *Hummer*, Neutralitätsrechtliche Erwägungen, 1970, 175.

452 *Ebda*, 176.

453 *Ebda*, 175.

454 *Neuhold/Wagner*, Neutralitätsbewusstsein, 1973, 71; *Öhlinger*, Theo, Rechtsfragen des Freihandelsabkommens zwischen Österreich und der EWG, in: *ZaöRV*, Bd 34, Stuttgart 1974, 680.

455 *Öhlinger*, Rechtsfragen des Freihandelsabkommens, 1974, 679.

456 *Öhlinger*, Theo, Rechtsfragen der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften, in: *JBl*, Jg 96, Heft 15/16, Wien 1974, 418.

457 *Öhlinger*, Rechtsfragen des Freihandelsabkommens, 1974, 680.

terreichs wurden zu diesem Zweck die Verfassungsbestimmungen über die Umsetzung völkerrechtlicher Normen herangezogen.<sup>458</sup>

## 2. Das etablierte Kunz-Verdross-Prinzip oder Österreichs Engagement in den Vereinten Nationen

Aus dem ersten Hauptteil dieser Arbeit konnte bereits der Schluss gezogen werden, dass sich die Völkerrechtswissenschaft immer wieder, besonders intensiv jedoch um das Jahr 1955, mit der Kompatibilität des Instituts der dauernden Neutralität mit dem System der kollektiven Sicherheit, das den Vereinten Nationen zu Grunde liegt, beschäftigte. Danach flaute die Beschäftigung mit dieser Thematik eher ab, da eine herrschende Lehre herausgebildet werden konnte, die eine Vereinbarkeit bejahte.<sup>459</sup>

Da es im Völkerrecht aufgrund des Verfahrens der Normsetzung keine formelle Hierarchie gibt, stand dennoch lange die Frage im Raum, ob sich die Pflichten des dauernd Neutralen zumindest in Bezug auf die anderen Mitgliedstaaten geändert haben. Wenn diese Frage bejaht werden würde, ginge damit die Höherbewertung der UN Charta einher. Eine andere Ansicht verneint die Veränderung der Neutralitätspflichten und nimmt die Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen in die Pflicht, Rücksicht auf den besonderen Status der dauernden Neutralität zu nehmen.<sup>460</sup>

Durch die Deklaration und die internationale Anerkennung der dauernden Neutralität Österreichs vor der Aufnahme in die Vereinten Nationen wird auch in den 70er Jahren der letztere Ansatz angenommen. Nachdem beide völkerrechtlichen Institutionen die gleichen Ziele verfolgen, kann dem Neutralitätsrecht im Kollisionsfall der Vorzug gegenüber der UN Charta gegeben werden.

Der „great old man“ der österreichischen Völkerrechtslehre<sup>461</sup> Alfred Verdross bringt in diesem Zusammenhang 1977 ein, dass ein völkerrechtlicher Vertrag auch durch formlosen Konsens geändert werden kann und

---

458 *Öhlinger*, Rechtsfragen, 1974, 418. Ausführlich: *Öhlinger*, Rechtsfragen des Freihandelsabkommens, 1974, 659-688.

459 Vgl. *Zemanek*, Karl, Dauern neutraler Staaten in den Vereinten Nationen, in: *ÖZA*, Jg 18, Heft 4, Wien 1978, 265.

460 *Ebda*, 266.

461 *Neuhold*, Hanspeter, Rezension: Die immerwährende Neutralität Österreichs, A. Verdross, in: *ÖZA*, Jg 18, Heft 3, Wien 1978, 261.

dass die UN Charta durch diesen Vorgang schon des Öfteren verändert wurde. So ebenfalls durch den UNO Beitritt Österreichs im Jahr 1955. Diese Ansicht legt er übrigens dem Völkerrechtler Michael Schweitzer nahe.<sup>462</sup>

Abgesehen davon gestattet die UN Charta ihren Organen und Mitgliedern mehr Entscheidungsfreiheiten. Anders als in der Satzung des Völkerbundes oder dem EWGV ist die UN Charta bei der Heranziehung zu Sanktionen flexibler ausgestaltet. Es erfolgt keine automatische Teilnahme aller Mitglieder, sondern es obliegt dem Sicherheitsrat zu entscheiden, ob eine Aggression vorliegt, welche Maßnahmen gesetzt werden sollen und welche Mitgliedstaaten diese dann zu vollziehen haben.<sup>463</sup> Außerdem muss für einen militärischen Einsatz ein Sonderabkommen zwischen dem Sicherheitsrat und dem Mitgliedstaat abgeschlossen werden.<sup>464</sup>

Wirft man einen Blick auf die historischen Ereignisse, scheint der Einwand Zemaneks, die „operative sicherheitspolitische Aktivität“<sup>465</sup> der Vereinten Nationen werde überschätzt, gerechtfertigt zu sein. Scheitern doch militärische Zwangsmaßnahmen am Vetorecht der Mitglieder des Sicherheitsrats.

#### a) Mitgliedschaft – wozu?

Interessanterweise kann in der österreichischen Völkerrechtsliteratur beobachtet werden, dass sich im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen beziehungsweise dem System der kollektiven Sicherheit und dem Spannungsverhältnis zur dauernden Neutralität alles um die Frage der Kompatibilität dreht. Außer Zweifel ist das eine essentielle Frage, eine andere wirft Zemanek im Zuge eines Vortrages auf, den er am 23. November 1978 an der Universität in Zürich gehalten hat,<sup>466</sup> nämlich: *Wozu?*

Warum sollte sich ein dauernd neutraler Staat überhaupt um eine Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen bemühen? Eine durchaus berech-

---

462 *Verdross*, Alfred, Rezension: Dauernde Neutralität und europäische Integration, M. Schweitzer, in: JBl, 101, Heft 11/12, Wien 1979, 340; FN 5 in: *Verdross*, Immerwährende Neutralität, 1977, 59-60.

463 Vgl. *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 21.

464 *Verdross*, Immerwährende Neutralität, 1977, 58ff.

465 *Zemanek*, Dauernd neutrale Staaten, 1978, 266.

466 *Zemanek*, Dauernd neutrale Staaten, 1978.

tigte Frage, die er selbst nicht beantwortet, dafür dem Zuhörer beziehungsweise Leser Überlegungen präsentiert, aufgrund derer sich diese selbständig eine Meinung bilden können sollten.

Für eine Mitgliedschaft steht demnach die Möglichkeit, Entscheidungen durch Sitz und Stimme mitgestalten zu können. Zwar gelten Beschlüsse juristisch gesehen nur für Mitglieder, jedoch können auch Nicht-Mitglieder von diesen tangiert werden. Zemanek führt hier beispielhaft bauliche Veränderungen am Hauptquartier der Vereinten Nationen in Genf ins Treffen oder die wirtschaftlichen Sanktionen gegen Rhodesien sowie das Waffenembargo gegen Südafrika. Die Schweiz, in den 70er Jahren noch kein Mitglied der Vereinten Nationen, wurde ebenso wie das Mitglied Österreich aufgefördert, die Sanktionen mitzutragen.<sup>467</sup>

Ein weiterer Nachteil für Nicht-Mitglieder, der mit der fehlenden Gestaltungskompetenz in gewisser Weise verknüpft werden kann, ist die Isolation. Sie können sich zwar an Unterorganisationen beteiligen, doch haben sie dort wenig Einfluss, eventuell vielleicht ein Recht, Stellungnahmen abgeben zu dürfen.<sup>468</sup>

Die Eingebundenheit der Mitglieder kann aber nachteilig zur Folge haben, dass sich bi- und multilaterale Beziehungen nicht mehr so gut dosieren lassen. Damit meint Zemanek, dass der Sicherheitsrat und die Generalversammlung im Rahmen ihrer Möglichkeiten dazu gezwungen sind, sich mit internationalen Konflikten auseinander zu setzen. Einem einzelnen Staat kommt solch eine Verpflichtung nicht zwingend zu.<sup>469</sup> Bei einem dauernd neutralen Staat kommt zusätzlich die Wahrung seiner neutralitätsrechtlichen Pflichten hinzu, das heißt, dass er auf dem Bankett der Vereinten Nationen neutralitätskonform zu handeln hat, selbst wenn die öffentliche Meinung der eigenen Bevölkerung offen Partei ergreift. Die permanente Stimmenthaltung eines Staates, vor allem aber eines dauernd Neutralen, sieht Zemanek als unwürdig an. Die Wahl Österreichs in den Sicherheitsrat ist für Zemanek aber ein Zeichen, dass ein solches Verhalten von den übrigen Mitgliedstaaten aber nicht erwartet wird.<sup>470</sup>

---

467 *Ebda*, 268-269.

468 *Ebda*, 267-268.

469 *Ebda*, 270.

470 *Ebda*, 270-271.

## b) Österreich im Sicherheitsrat

In den Jahren 1973/74 sollte Österreich erstmals einen Sitz als nichtständiges Mitglied im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen erhalten.<sup>471</sup> In der österreichischen Völkerrechtslehre werden dahin gehend keine neutralitätsrechtlichen Bedenken ausgemacht. Neutralitätspolitisch hingegen könnte diese Möglichkeit der Profilierung in der Außenpolitik mit dem Vorwurf der Parteinahme in Konfliktsituationen einhergehen.<sup>472</sup> Eindrücklich dazu Neuhold:

„Ist es wirklich ratsam, sich ohne zwingenden Grund in ein Organ zu drängen, in dem viele der schwersten internationalen Konflikte besonders heftig und dramatisch ihre verbale Fortsetzung finden, und in dem eine Parteinahme in irgendeiner Form oft unvermeidbar ist?“<sup>473</sup>

Neuhold spielt darauf an, dass auch eine Stimmenthaltung nicht vor dem Vorwurf der Parteinahme gefeit ist. Vor allem dann nicht, wenn etwa durch die Enthaltung eine Stimmenmehrheit für Sanktionen verhindert werden kann. Wobei Neuhold gleichzeitig relativiert und zu Bedenken gibt, dass durch die enormen Gegensätze allein der ständigen Ratsmitglieder ohnehin wenige Sanktionen beschlossen werden.<sup>474</sup> Das Abstimmungsverhalten Österreichs im Sicherheitsrat zeigte bei Sachentscheidungen, nur zwei Stimmenthaltungen, wobei in diesen Fällen bereits ein Veto der Großmächte vorlag.<sup>475</sup> Österreich konnte sich so von seiner „mittlerweile allgemein anerkannten vorsichtigen Außenpolitik“<sup>476</sup> ein Stück weit emanzipieren und eine unparteiische, geradlinige, maßvolle und vorhersehbare Linie im Sicherheitsrat, sowie in der Generalversammlung verfolgen.<sup>477</sup>

Die Zahlen zeigen, dass Österreichs Spekulationen hinsichtlich der Mitgliedschaft im Sicherheitsrat aufgegangen sind. Neuhold attestierte 1978, entgegen seinen eigenen Erwartungen, dass das österreichische Engage-

---

471 Erneut kommt Österreich diese Position in den Jahren 1991/92 sowie 2009/10 zu.

472 *Neuhold/Wagner*, Neutralitätsbewusstsein, 1973, 71.

473 *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 22.

474 *Ebda*, 23.

475 *Zemanek*, Dauernd neutrale Staaten, 1978, 273.

476 *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 23.

477 *Zemanek*, Dauernd neutrale Staaten, 1978, 271. Auf detailliertere Auflistungen und Analysen hinsichtlich des österreichischen (Abstimmungs-)Verhaltens muss hier verzichtet werden, zumal diese in der bearbeiteten Völkerrechtsliteratur nicht vorkommen und eine solche an dieser Stelle den Rahmen sprengen würde.

ment in den Vereinten Nationen vorteilhaft gewesen sei und eine außenpolitische Profilierung vollzogen werden konnte, ohne dass Feindschaften entstanden wären.<sup>478</sup> Zur Bilanz der österreichischen Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen Ende der 70er Jahre: Zwei Jahre Mitgliedschaft im Sicherheitsrat, Wahl und Wiederwahl Kurt Waldheims zum Generalsekretär sowie Bau des 3. Amtssitzes der Vereinten Nationen in Wien.

### 3. Die Rolle der immerwährenden Neutralität im Gefüge internationaler Konflikte

Ständiges Aufrüsten nur um sicher zu gehen, dass hinsichtlich der Verteidigung der Interessen genug militärische Mittel stehen, mit denen Stärke bewiesen und Ziele erreicht werden können. Doch der Kalte Krieg bekommt in den 70er Jahren neue Facetten: eine Verlagerung der ideologischen Beeinflussung auf der Ebene der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa sowie bilaterale Verträge zur Abrüstung. Die Neutralen bleiben dennoch Vermittler zwischen Ost und West. Neue Herausforderungen für die Staatengemeinschaft aber auch für die dauernd neutralen Staaten ergeben sich aus dem durch den Entkolonialisierungsprozess entstandenen neuen Nord-Süd-Konflikt.

#### a) Ost-West

Der Gleichgewichtsgedanke<sup>479</sup> wurde schon im ersten Hauptteil dieser Arbeit als einer der wesentlichen Pfeiler der österreichischen Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität hervorgehoben. In dieser ersten Phase wurde das (Mächte-)Gleichgewicht jedoch überwiegend aus österreichischer Perspektive behandelt, ohne dass eine größere Einbindung in das Staatensystem stattgefunden hätte. In den 70er Jahren wird versucht, dieses Manko auszugleichen. Gründe dafür können zum einen in der zunehmenden Institutionalisierung und Organisierung staatlicher Koopera-

---

478 *Neuhold*, Hanspeter, Rezension: Neutralität und Neutralitätspolitik, K. Ginther, in: ZÖR, Vol 29, Wien/New York 1978, 351.

479 Das Gleichgewicht als Versicherung der Souveränität und der ungestörten Existenz – Statik als Versprechen des Friedens. Siehe dazu die Ausführungen unter A./II./2.

tionen, insbesondere auf europäischer Ebene, liegen, zum anderen hinsichtlich der Veränderung im Bereich der Konfliktaustragung gesehen werden.

Neuhold begegnet diesem Phänomen mit der Systemtheorie von Morton Kaplan. Das europäische Staatensystem fügt sich demnach in ein „loses bipolares Subsystem“ ein.<sup>480</sup> Er übernimmt Kaplans Terminologie der „bloc actors“ für die NATO und den Warschauer Pakt, „non-bloc member national actors“, für blockfreie Staaten, und „universal actors“, wie die Vereinten Nationen. Während die beiden Blöcke das Ziel der Erhaltung und Vermehrung der Macht verfolgen, kommt den übrigen Akteuren die Vermittlerrolle, zwecks Verhinderung bewaffneter Konflikte, zu. Letzteres erweist sich als schwierig, zumal die Blockmächte im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen über ein Vetorecht und die blockfreien Staaten in Europa über relativ wenig Macht verfügen.<sup>481</sup>

Dieser Umstand liegt darin begründet, dass die blockfreien und neutralen Staaten Europas eine „exponierte strategische Lage“<sup>482</sup> aufweisen und verschiedene Schwerpunkte hinsichtlich ihrer Politik verfolgen. Demonstrativ listet Neuhold diese Unterschiede auf. Differenziert wird hier zwischen *völkerrechtlich dauernder Neutralität* (Schweiz und Österreich), *faktisch dauernder Neutralität*, als *außenpolitischer Maxime* (Schweden), einer *Politik der aktiven Koexistenz* (Jugoslawien) sowie einer *neutralen Außenpolitik, welche auf die Sowjetunion Rücksicht nimmt* (Finnland). Diese Faktoren begünstigen die Instabilität dieses Systems.<sup>483</sup>

Mit der Analyse dieses Systems zeigt Neuhold die Verflochtenheit in diesem Staatengefüge auf, die nicht nur die Außenpolitik beeinflusst, sondern sich ebenso im ökonomischen und sicherheitspolitischen Bereich bemerkbar macht. Beobachten lässt sich dies zum einen durch Abhängigkeiten bei Rohstoffimporten für die industrielle Verarbeitung, sowie bei Warenexporten<sup>484</sup> zum anderen, vor allem bei Kleinstaaten auch im Bereich der Rüstung. Letztgenannter Punkt ist insofern von Bedeutung, als ein Kleinstaat, dessen Gebiet für die Machtausdehnung der Blöcke durchaus interessant sein kann, nicht die gesamte Bandbreite an Waffen produzieren kann, die für eine effektive Verteidigung nötig wären. Da eine verlorene

---

480 Neuhold, Die Stellung der neutralen Staaten, 1972, 21.

481 Ebd., 21-22.

482 Ebd., 22.

483 Ebd., 22.

484 Ebd., 24.

Schlacht schon das Schicksal des Kleinstaates besiegeln kann, ist auch hier eine Abhängigkeit von Waffenlieferungen gegeben.<sup>485</sup>

Neuhold versucht 1972 anhand dieser Systemanalyse mögliche Zukunftsszenarien zu generieren. Deutlich wird bei diesem Versuch, bei dem er keinen Anspruch auf Vollständigkeit erhebt, dass das Blockdenken allgemein stark verwurzelt war. Der revolutionäre Gedanke eines Szenarios, in dem sich die Blöcke auflösen, war zu diesem Zeitpunkt des Kalten Krieges anscheinend noch undenkbar.

Einen anderen Ansatz hinsichtlich des Gleichgewichtes im Staatensystem findet Karl Zemanek. Er sieht die Neutralität als Mittel der Konfliktlösung an, deren essentielle Funktion darin besteht, ein Mächtegleichgewicht zu stabilisieren.<sup>486</sup> Als Instrumente dafür hat die Schweiz durch ihre Kriegserwartungspolitik die guten Dienste sowie die bewaffnete Neutralität herausgebildet.<sup>487</sup>

Zemanek erkennt, dass sich die Art der Konfliktaustragung nach dem Zweiten Weltkrieg geändert hat. Die Kriege im Sinne des Völkerrechts, an welche das Neutralitätsrecht gebunden ist, verschwinden. Stattdessen kommt es zu hybriden Formen und unterschiedlichen Machtkonflikten, etwa durch die Ausübung von politischem und wirtschaftlichem Druck, militärische Unterstützung von Rebellen in Bürgerkriegen, Eingriffe in die Gesellschaft durch Geheimdienste sowie durch verdeckte Förderungen des internationalen Terrorismus.<sup>488</sup> Gründe für diese Entwicklungen werden von Zemanek nur angerissen. Er nennt in diesem Zusammenhang etwa die Verwerflichkeit des Krieges, eine Einstellung, die sich in der öffentlichen Meinung nach 1945 zu manifestieren begann, sowie das etablierte „Gleichgewicht des Abschreckungspotentials“.<sup>489</sup>

Diesen Entwicklungen stehen Ende der 70er Jahre nach Zemanek noch keine Veränderungen im Neutralitätsrecht gegenüber. Gestützt auf seine Theorie, die Neutralität durch ihren Status und ihre Funktion zu definieren, sieht er die Lösung in der Handhabung dieser neuen Konflikte, die sich aus einem geänderten politischen Umfeld ergeben, in der Generierung

---

485 *Ebda*, 25.

486 *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1977, 10. Auf dieser Seite findet sich ebenso seine Theorie: „Ohne Gleichgewicht und ohne davon abhängige Funktion gibt es keine lebensfähige Neutralität.“

487 *Ebda*, 13.

488 *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1976, 361.

489 *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1977, 14.

neuer Mittel gegeben.<sup>490</sup> Die aktive Friedenspolitik nach sowjetischem Konzept sieht Zemanek nur insofern als ein solches geeignetes, neues Mittel an, soweit sie als Option für den neutralen Staat besteht und er diese nach der Abwägung seiner Interessen nutzen kann. Die sowjetische Vorstellung der aktiven Friedenspolitik als Rechtspflicht für den Neutralen lehnt Zemanek kategorisch ab.<sup>491</sup>

## b) Nord-Süd

Der Nord-Süd-Konflikt als solcher wird in der österreichischen Völkerrechtsliteratur insbesondere von Karl Zemanek beleuchtet. Bereits Ende der 60er Jahre widmet er sich zusammen mit Hanspeter Neuhold diesem neuen Konflikt,<sup>492</sup> der durch die Entkolonialisierung Schwung bekommen hat.

Zemanek vertritt die Ansicht, dass es sich beim Nord-Süd-Konflikt nicht um einen klassischen, wirtschaftlichen Interessenkonflikt handelt,<sup>493</sup> sondern um einen sozialen Konflikt,<sup>494</sup> ähnlich dem Arbeiterkampf in den Industrieländern um die Jahrhundertwende.<sup>495</sup> Jedenfalls sei er „etwas qualitativ Neues in den internationalen Beziehungen“.<sup>496</sup> Dadurch greifen etablierte Mittel der Konfliktlösung der internationalen Gemeinschaft nicht so effektiv wie bei bisherigen Konflikten.<sup>497</sup> Das Neutralitätsrecht ist für so eine Situation nicht gewappnet, nach Zemaneks Terminologie fehlt es der Neutralität hier an der Funktion. Gemeint ist, dass es nicht darum geht, ein (regionales) Gleichgewicht aufrecht zu erhalten oder sich gegenüber rivalisierender Beeinflussung abzugrenzen, wie es historisch gesehen bei der Schweiz und Österreich der Fall war.<sup>498</sup>

In diesem neuen Konflikt wird die Parteistellung anders, nämlich nicht durch gesellschaftspolitische Parameter, sondern aufgrund des Grades der

---

490 *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1976, 362.

491 *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1977, 15.

492 *Zemanek/Neuhold, Neutralität 1967, 1968; Zemanek/Neuhold, Neutralität 1968, 1969.*

493 *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1976, 363.

494 *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1977, 18.

495 *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1976, 364.

496 *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1977, 18.

497 *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1976, 364.

498 *Ebda*, 365; *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1977, 20.

wirtschaftlichen Entwicklung, definiert.<sup>499</sup> Als entwickelte Industrieländer nehmen Österreich und die Schweiz auch ungewollt eine Parteistellung in diesem Konflikt wahr.<sup>500</sup> Zemanek sieht die Herausforderung der dauernd neutralen Staaten darin, sich zu entscheiden, ob sie ihre Neutralität auf ihre regionale Funktion beschränken oder diese unter den neuen Gegebenheiten weiterentwickeln wollen.<sup>501</sup> Die Prognose des Völkerrechtlers, dass dieser Konflikt sich erst im Anfangsstadium befindet und die internationale Staatengemeinschaft noch über einen längeren Zeitraum hinweg beschäftigen wird, sollte sich bewahrheiten.<sup>502</sup>

c) Konfliktprävention und Friedensicherung durch die Einrichtung der KSZE

Mit der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit (KSZE) wurde Anfang der 70er Jahre institutionell eine neue Strategie in den zwischenstaatlichen Beziehungen im Kalten Krieg erprobt. Die neutralen Staaten Europas<sup>503</sup> bekamen dadurch eine Plattform, auf der sie gemeinsam versuchen konnten, auf eine Entspannung zwischen den Blöcken hinzuwirken. Trotz der differenzierten politischen und ideologischen Gesinnung der Neutralen konnten einige gemeinsame Ziele ausgemacht werden: Abrüstung, Entspannungsmaßnahmen und Erhalt des Mächtegleichgewichts in Europa.<sup>504</sup> Dabei agierten die Neutralen keineswegs uneigennützig, diente doch eine Verminderung der Machtunterschiede zwischen den Blöcken dazu, dass die Neutralen in der Führung ihrer Neutralitätspolitik mehr Spielraum gewannen.<sup>505</sup>

Die Neutralen setzten ansonsten auf zum Teil sehr unterschiedliche Schwerpunkte in der Ausarbeitung der Tagesordnung der KSZE. Während sich die Schweiz besonders für ein obligatorisches System der friedlichen

---

499 *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1977, 21.

500 *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1976, 365.

501 *Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?*, 1977, 20.

502 *Ebda*, 19.

503 Dieser Begriff wird hier weit verstanden und umfasst: Österreich, die Schweiz, Schweden, Finnland, Irland, Jugoslawien und den Heiligen Stuhl. Vgl. *Neuhold, Hanspeter, Die neutralen Staaten Europas und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa*, in: EA, Folge 13, Bonn 1973, 445.

504 *Ebda*, 446.

505 *Ebda*, 445-446.

Streitbeilegung einsetzte, das von den kommunistischen Staaten abgelehnt wurde,<sup>506</sup> versuchte Österreich die Behandlung des Nahostkonflikts zum Thema in der KSZE zu machen. Begründet wurde dies mit sicherheitspolitischen sowie eher pragmatischen Überlegungen, etwa hinsichtlich der Erdölversorgung. Der Vorschlag wurde von französischer und sowjetischer Seite abgelehnt, da dort die Meinung vertreten wurde, dass die europäischen Probleme genug an Komplexität aufzuweisen hätten.<sup>507</sup>

Durch die wirtschaftliche und humanitäre Zusammenarbeit im Rahmen der KSZE konnte der Ost-West-Konflikt auf eine neue Ebene gehoben werden. Eine Destabilisierung der anderen Seite sollte nun auf nicht-militärische Weise erfolgen.<sup>508</sup> So schlug der Westen den Weg der humanitären Maßnahmen ein, während der Osten die Zusammenarbeit nutzte, um seine Defizite in den Bereichen der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Technik gegenüber dem Westen abzubauen.<sup>509</sup>

Die Verringerung des Rüstungspotentials sowie die Verankerung der Menschenrechte in der Schlussakte von Helsinki (1. August 1975)<sup>510</sup> brachten den Osten in die Defensive.<sup>511</sup> Es zeigte sich Ende der 70er Jahre, dass die westliche Kampagne der Menschenrechte einen stärkeren Einfluss auf den Osten ausüben konnte, als umgekehrt die kommunistische Ideologie auf den Westen.<sup>512</sup>

### III. Innerstaatliche Strategien zur Aufrechterhaltung und Gewährleistung der Sicherheit

„Gute Außenpolitik = Gute Sicherheitspolitik“!<sup>513</sup> Diese Gleichung wurde unter Bundeskanzler Bruno Kreisky manifestiert. Der Sozialdemokrat

---

506 *Ebda*, 448.

507 *Ebda*, 449.

508 *Zemanek*, *Zeitgemäße Neutralität?*, 1977, 16.

509 *Ebda*, 17.

510 *Kriechbaumer*, Robert, *Die Ära Kreisky: Österreich 1970-1983 in der historischen Analyse, im Urteil der politischen Kontrahenten und in Karikaturen von Ironismus*, Wien 2004, 261.

511 *Neuhold*, Rezension Ginther, 1978, 351.

512 *Neuhold*, Hanspeter, *The Alliance: A Neutral's Perspective*, in: *Annales d'Études Internationales/ Annals of International Studies*, Vol 10, Lausanne 1979, 64.

513 *Gehler*, Michael, *Österreichs Außenpolitik, Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts*, Bd 1, Innsbruck/Wien/Bozen 2005, 447.

sah die beste Garantie für die Unabhängigkeit und Bewahrung der dauernden Neutralität in der Führung einer aktiven Neutralitätspolitik gelegen. Diese fand ihren Ausdruck im Engagement Österreichs in den Vereinten Nationen, in der Arbeit im Sicherheitsrat sowie in der Teilnahme an friedenserhaltenden Maßnahmen, oder anderen internationalen Organisationen, wie dem Europarat oder der KSZE.

### 1. Ein Volksbegehren gibt Rätsel auf

Wie im ersten Hauptteil bereits erwähnt, gab es Ende der 60er Jahre im Neuen Forum<sup>514</sup> eine Diskussion über die Möglichkeit einer unbewaffneten Neutralität, an der sich unter anderem der „Doyen der deutschsprachigen Völkerrechtslehre“<sup>515</sup> – Alfred Verdross – beteiligte. Zwar wird in der Völkerrechtsliteratur nicht mehr auf diese Diskussion Bezug genommen, heftig debattiert wird dieses Thema zu Beginn der 70er Jahre dennoch. Gründe dafür waren zum einen die Bemühungen vom Journalisten und Publizisten *DDr. Günther Nennung*, ein Volksbegehren auf den Weg zu bringen, das in letzter Konsequenz eine Abschaffung des Bundesheeres zur Folge gehabt hätte, zum anderen das *Wahlzuckerl* Kreiskys, die Wehrpflicht von neun auf sechs Monate zu verkürzen. Bezüglich der rechtlichen Konformität der Forderungen wurde Karl Zemanek beauftragt, ein Gutachten zu erstellen, das vor allem die neutralitätsrechtlichen Aspekte genauer beleuchten sollte.<sup>516</sup> Der Vollständigkeit halber sollte an dieser Stelle noch erwähnt werden, dass Zemanek in weiterer Folge Ersatzmitglied in der Bundesheer-Reformkommission war.<sup>517</sup>

---

514 Siehe A./I./5.

515 *Kaminski*, Gerd, Einleitung, in: *Kaminski*, Gerd (Hrsg), Neutralität in Europa und Südostasien, Vorträge und Diskussionen der internationalen Tagung über Sicherheit, Neutralität und Prosperität in Europa und Südostasien, veranstaltet vom Ludwig Boltzmann Institut für China- und Südostasienforschung vom 27. bis 29. November 1978 in Wien, Wien 1978, 3.

516 *Zemanek*, Karl, Gutachten zu den von dem Volksbegehren zur Abschaffung des Bundesheeres (Bundesheervolksbegehren) aufgeworfenen neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Fragen, in: *ÖZA*, Jg 10, Heft 2, Wien 1970, 115-137.

517 Curriculum Vitae von Karl Zemanek, Homepage des Instituts für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Universität Wien, <https://intl.law.univie.ac.at/personal/wissenschaftliches-personal/zemanek/>, abgerufen am 10. Juni 2013.

Das Volksbegehren veranlasste auch andere Völkerrechtler wie Konrad Ginther und Gerd Kaminski, sich dem Thema der bewaffneten Neutralität anzunehmen. Teilweise wird diese Intention für die Auseinandersetzung explizit angeführt.<sup>518</sup>

Nachfolgend der Text zur Einleitung des Volksbegehrens, der in Zemaneks Gutachten auf den Seiten 114 und 115 zu finden ist:

**„Antrag auf Einleitung eines Volksbegehrens**

An das Bundesministerium für Inneres in Wien

A. Die eigenhändig unterfertigten, in der Wählerevidenz verzeichneten Personen beantragen, die Eintragung für ein Volksbegehren einzuleiten, das auf die Erlassung eines Bundesgesetzes betreffend die Auflösung des Bundesheeres, mit nachstehendem Wortlaut gerichtet ist:

**Bundesgesetz über die Auflösung des Bundesheeres.**

**§ 1 Unbewaffnete Neutralität**

Um zum Weltfrieden durch vollständige Abrüstung beizutragen, erklärt Österreich:

- (1) (Verfassungsbestimmung) Das Bundesheer wird aufgelöst.
- (2) (Verfassungsbestimmung) Seine Aufgaben übernehmen Bundespolizei und Bundesgendarmerie.
- (3) Im Rahmen der Bundesgendarmerie wird eine Neutralitätsschutztruppe gebildet. Ihr obliegt die Wahrnehmung jener militärischen Pflichten eines dauernd neutralen Staates, die nicht in Kriegsführung und Vorbereitung auf diese bestehen.
- (4) Österreich wird einer militärischen Besetzung mit gewaltlosem Widerstand entgegenreten. Es wird seinen Bürgern die Mittel zur Verfügung stellen, sich freiwillig für diesen Zweck auszubilden.
- (5) Die Bestimmungen (1) bis (4) treten in Kraft, sobald Österreich einen internationalen Vertrag unterzeichnet hat, welcher den Status der unbewaffneten Neutralität mit völkerrechtlich bindender Kraft anerkennt. Angriffe gegen solche Staaten als völkerrechtswidrige Verbrechen kennzeichnen und den Unterzeichnern die Verpflichtung auferlegt, gegen solche Angriffe mit Sanktionen gem. Art 41 UN-Charta vorzugehen.\*) Österreich wird ohne Verzug mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln einen solchen Vertrag anstreben.

**§ 2 Übergangsbestimmungen**

Bis zum Abschluß dieses Vertrages gelten die folgenden Bestimmungen:

**A. Demokratisierung und Rationalisierung des Bundesheeres**

- (1) Im Dienstbetrieb muß unter allen Umständen die Menschenwürde des Soldaten geachtet, autoritärem Verhalten bei Vorgesetzten entgegenwirkt und der Geist demokratischer Kritik bei Untergebenen gefördert werden.
- (2) Die Ausrüstung ist auf jenes Maß zu beschränkt, das zur Erfüllung der einem neutralen Kleinstaat möglichen Sicherungsaufgaben ausreichend ist.
- (3) Durch Vermeidung allen Leerlaufs sind Mannschaftsstärke und Dienstzeit möglichst gering zu halten. Vorschläge hierüber hat der Landesverteidigungsrat (§ 5 Wehrgesetz) dem Nationalrat zu erstatten.

---

518 *Ginther*, Neutralität und Landesverteidigung, 1970; *Kaminski*, Bewaffnete Neutralität, 1971, 5; *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 28.

- (4) Zur Förderung dieses Zieles wird die Dauer des Präsenzdienstes zunächst auf die Hälfte herabgesetzt.
- (5) Aus beruflichen und wichtigen familiären Gründen kann der Präsenzdienst auf Ansuchen in zwei Teilen geleistet werden.
- (6) Wahlalter und Wehrdienstalter müssen übereinstimmen.

**B. Wehrdienstverweigerung und Friedensdienst**

- (7) Gegen sein Gewissen darf niemand gezwungen werden, Wehrdienst oder Waffenübungen zu leisten.
  - (8) Der unter (7) angeführte Grund kann jederzeit bei der Einberufungsbehörde oder beim Truppenkörper geltend gemacht werden. Hierzu ist eine schriftliche Erklärung nötig. Eine hierüber hinausgehende Prüfung ist nicht zulässig.
  - (9) Wer den Wehrdienst verweigert, hat Friedensdienst zu leisten. Als Friedensdienst gelten alle Sozialdienste, Katastrophendienste, Entwicklungshilfsdienste sowie die Ausbildung hiefür. Der Friedensdienst darf nicht kürzer sein und braucht nicht länger zu sein als der Wehrdienst einschließlich Waffenübungen.
- \*) Wirtschafts-, Handels-, Verkehrs- und Kommunikationsblockade.

**§ 3 Schlußbestimmungen**

Die Vollziehung dieses Gesetzes obliegt der Bundesregierung.

- B. Als Vertreter der Unterzeichner (Bevollmächtigter) wird namhaft gemacht: DDR. Günther Nennung, Journalist, Boshstraße 24/8, 1190 Wien.
- C. (Unterschriften)“

Zemanek hält in seinem Gutachten fest, dass den immerwährend Neutralen eine völkerrechtliche Pflicht zur militärischen Landesverteidigung trifft. Dazu führt er die Art 1, 2, 5, und 10 des V. Haager Abkommens (*Neutralität im Landkrieg*) an.<sup>519</sup> Diese Verpflichtung umfasst nicht nur die akute Abwehr von Gebietsverletzungen sondern auch die Beendigung andauernder Neutralitätsverletzungen mit adäquaten Mitteln. Werden militärische Mittel zu diesem Zweck eingesetzt, darf dies vom Neutralitätsverletzer nicht als feindselige Handlung ausgelegt werden. Sicherlich kann sich der dauernd Neutrale auch diplomatischer Mittel bedienen, Zemanek verweist aber darauf, dass diese wirksamer sind, wenn sie durch militärische Bereitschaft untermauert sind.<sup>520</sup>

Trifft der dauernd Neutrale in Friedenszeiten keine Vorsorge hinsichtlich der militärischen Verteidigung seiner Neutralität im Konfliktfall, ist er dafür völkerrechtlich verantwortlich. Damit einher geht ein Recht auf Selbsthilfe der gegnerischen Konfliktpartei, wenn der dauernd Neutrale

---

519 Zemanek, Gutachten, 1970, 116. Vgl auch V. Haager Abkommen (siehe Dokumentenanhang).

520 Zemanek, Gutachten, 1970, 119.

nicht in der Lage ist, die Neutralitätsverletzung zu beenden oder wenn er sie tatenlos duldet.<sup>521</sup>

Darüber hinaus verweist Zemanek auf das Schweizer Muster, das die Auffassung etablierte, dass die immerwährende Neutralität nur eine bewaffnete sein kann. Wenn sie dauernd bestehen bleiben soll, müssen potentiell kriegführende Staaten darauf vertrauen können, dass der besondere Status unter allen Umständen verteidigt wird. Daraus erwächst schon in Friedenszeiten die Pflicht nach Treu und Glauben zur zumutbaren militärischen Rüstung.<sup>522</sup> Diese Auffassung entspricht der westlichen<sup>523</sup> und zum Teil der sowjetischen.<sup>524</sup>

Durch das Bundesverfassungsgesetz über die dauernde Neutralität Österreichs sieht Zemanek die Pflicht zur militärischen Landes- und Neutralitätsverteidigung auch verfassungsrechtlich verankert<sup>525</sup> und er schließt sein Gutachten damit, dass die Forderungen nach der Abschaffung des Bundesheeres und der damit einher gehenden unbewaffneten Neutralität mit der bestehenden Rechtslage nicht konform ist.<sup>526</sup>

Das Volksbegehren von 1970 hat in der völkerrechtswissenschaftlichen Literatur sowie in der Politik und in der Gesellschaft<sup>527</sup> zweifellos für Aufregung gesorgt. Umso bemerkenswerter ist es jedoch, dass es keine genauen Aufzeichnungen darüber gibt, welchen Ausgang es genommen hat. Dazu sollte erklärt werden, dass ein Volksbegehren zunächst eine Einleitungsphase zu durchlaufen hat. Hierbei mussten nach der, Anfang der 70er Jahre, herrschenden Rechtslage 30.000 Unterstützungserklärungen gesammelt werden, damit das Innenministerium ein Volksbegehren einleiten konnte. In diesem weiteren Verfahren mussten weitere 200.000 Unter-

---

521 *Ebda*, 123.

522 *Ebda*, 125.

523 *Ebda*, 126.

524 Vgl *ebda*, 130.

525 Vgl Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Österreichs im Dokumentenanhang sowie *Zemanek*, Gutachten, 1970, 130.

526 *Ebda*, 137. Die gleiche Meinung wird auch vertreten bei: *Kaminski*, Bewaffnete Neutralität, 1971, 153-166; *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 19.

527 Stammtschgesprächen zufolge erheiterte man sich daran, dass durch die Auflösung des Bundesheeres auch kleine Gendarmarieposten am Land mit Hubschraubern ausgestattet werden sollten. Erzählung von Herrn Johannes Schreiner, Gastwirt und Fleischermeister, geboren 1955.

schriften gesammelt werden, damit es auf die Tagesordnung des Nationalrats gesetzt werden konnte.<sup>528</sup>

Fest steht, dass das Innenministerium das Volksbegehren nicht durchgeführt hat und dass es zumindest in der mir bekannten völkerrechtswissenschaftlichen Literatur keinen Hinweis dazu gibt, ob, beziehungsweise woran es scheiterte. Meine Anfrage vom 18. August 2015 an die zuständige Abteilung für Wahlen im Bundesministerium für Inneres ergab, dass es auch dort keine Aufzeichnungen zu diesem Volksbegehren gibt. Der stellvertretende Leiter der Abteilung Herr Gregor Wenda teilte mir im Schreiben vom 31. August 2015 überdies mit, dass er selbst aufgrund meiner Anfrage Literaturrecherchen unternommen habe, die ergeben hätten, dass das Volksbegehren bereits im Einleitungsverfahren mit nur ca 28.000 Unterstützungserklärungen scheiterte.<sup>529</sup>

Eine gleiche Anfrage an Herrn Oberst Dr. Wolfgang Zecha von der Landesverteidigungsakademie in Wien führte zu einem ähnlichen Ergebnis.<sup>530</sup> Im Zusammenhang mit dieser Anfrage führte Herr Dr. Felix Schneider auf Ersuchen von Herrn Oberst Dr. Zecha im Schreiben vom 3. September 2015, gestützt auf Zeitungsartikel aus, dass das Volksbegehren mit 29.000 Unterschriften über die Einleitungsphase nicht hinauskam.<sup>531</sup> In einem dieser beiden Artikel wird darüber spekuliert, dass die gesammelten Unterschriften, die in der Redaktion des *Neuen Forum* gelagert wurden, beim Umzug verschwanden.<sup>532</sup>

---

528 Vgl insbesondere § 3 Volksbegehrensgesetz 1963 (BGBl 197/1963). E-Mail von Herrn Gregor Wenda vom 31. August 2015 sowie E-Mail von Herrn Dr. Felix Schneider vom 3. September 2015.

529 E-Mails vom 18. und 31. August 2015.

530 Telefonische Anfrage an Herrn Oberst Dr. Zecha am 1. September 2015 und Antwort-Mail vom 3. September 2015.

531 E-Mail von Herrn Dr. Felix Schneider, vom 3. September 2015 mit ausdrücklichen Verweisen auf *Coudenhove-Calergi*, Barbara, Volksbegehren gegen das Militär, in: Die Zeit vom 6. Februar 1970, <http://www.zeit.de/1970/06/volksbegehren-gegen-das-militaer>, abgerufen am 3. September 2015; sowie ein Artikel vom 10. September 2012 mit dem Titel „Wie Österreichs Linke das Bundesheer abschaffen wollte“, <http://www.unzensuriert.at/content/0010003.Wie-sterreichs-Linke-das-Bundesheer-abschaffen-wollte>, abgerufen am 3. September 2015.

532 So jedenfalls die Behauptung im Artikel vom 10. September 2012 mit dem Titel „Wie Österreichs Linke das Bundesheer abschaffen wollte“, <http://www.unzensuriert.at/content/0010003.Wie-sterreichs-Linke-das-Bundesheer-abschaffen-wollte>, abgerufen am 3. September 2015. Angemerkt sei hier mein Eindruck, dass die

Anhand der zusammengetragenen Informationen lassen sich folgende Schlüsse ziehen: Erstens, das Volksbegehren scheiterte schon im Einleitungsverfahren, wenn auch nur, weil zwischen 1.000 und 2.000 Stimmen fehlten. Daraus folgt zweitens, dass eine Rechtskonformität nicht mehr zur Debatte stand. Kommt es nämlich zur Einleitung eines Volksbegehrens, bei dessen Inhalt berechnete Zweifel am Einklang mit der Verfassung bestehen, kann der Verfassungsgerichtshof mit diesem befasst werden. Und drittens kann hinsichtlich der österreichischen Bevölkerung festgehalten werden, dass sie an der Abschaffung des Bundesheeres anscheinend nicht übermäßig interessiert war. Diese Feststellung halte ich, angesichts des vor allem in den beginnenden 70er Jahren von den Völkerrechtlern stark kritisierten fehlenden Staats- und Neutralitätsbewusstseins, sowie den mangelnden Verteidigungswillen der österreichischen Bevölkerung und des seit 1955 reservierten Verhaltens gegenüber dem Bundesheer, für nicht unwesentlich.

## 2. Der Lehre nach „unumgänglich“: die bewaffnete Neutralität

Wie Zemanek angeschnitten hatte, ist die militärische Verteidigung ein wichtiger Teil des Neutralitätsrechtes. Einen kurzen historischen Abriss der Lehrmeinungen von Grotius bis ins 20. Jahrhundert enthält die Monographie *Bewaffnete Neutralität*<sup>533</sup> des Wiener Völkerrechtlers und Sinologen Gerd Kaminski<sup>534</sup> Anfang der 70er Jahre. Während *Hugo Grotius* die Meinung vertrat, dass Durchmarschrechte jenen eingeräumt werden sollten, die für die gerechte Sache kämpften,<sup>535</sup> zeigte der Schweizer *Emer de Vattel* in seinem 1758 erschienenen Buch auf, dass diese Staatenpraxis den Neutralen unter Druck setzte und ihm zum Teil großes Leid aufbürdete,

---

Plattform [www.unzensuriert.at](http://www.unzensuriert.at) eher einer Seite zugeneigt ist, eine Objektivität scheint nicht unbedingt gewährleistet zu sein.

533 *Kaminski*, *Bewaffnete Neutralität*, 1971.

534 Gerd Kaminski studierte Rechtswissenschaften an der Universität Wien sowie Chinesisch und Chinakunde an der Ostakademie. Zunächst 1968 Assistent am Institut für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Wien tätig, nahm er bereits 1969 dort eine Berufung zum Lehrbeauftragten wahr. Biographische Daten wurden den Ausführungen im Buch *Bewaffnete Neutralität* übernommen (*Kaminski*, *Bewaffnete Neutralität*, 1971, 1).

535 *Ebda*, 18.

wenn er dann doch in den Krieg verwickelt wurde.<sup>536</sup> Bereits Ende des 17. Jahrhunderts konnte die bewaffnete Komponente der Neutralität im Seekrieg ausgemacht werden.<sup>537</sup> Im Landkrieg dauerte es noch gut 100 Jahre länger. 1782 schrieb der Diplomat *Abbé Galiani*, der Neutralität müsse ein militärisches Element zugestanden werden und der Neutrale müsse sich durch seine Bereitschaft zur Landesverteidigung auszeichnen.<sup>538</sup> Kaminski führt auch *Johann Caspar Bluntschli* und *Friedrich von Martens* ins Treffen, die ebenso davon überzeugt waren, dass der militärische Schutz des Staatsgebietes eine tragende Säule im Neutralitätsrecht darstellt.<sup>539</sup> Mit dieser historischen Argumentation versuchte Kaminski vermutlich aufzuzeigen, dass sich in der Völkerrechtswissenschaft bereits die bewaffnete Neutralität manifestiert hat, noch bevor es zur Kodifikation des Völkergewohnheitsrechts 1907 in Den Haag gekommen ist.

Aus Art I des V. Haager Abkommens ergibt sich der zentrale Grundsatz der Unverletzlichkeit des neutralen Staatsgebietes.<sup>540</sup> Dass die bewaffnete Neutralität nicht explizit in diesem Abkommen erwähnt ist, führt Kaminski aufgrund seiner eben ausgeführten Studien der damaligen Völkerrechtsliteratur,<sup>541</sup> sowie auf geübtes Gewohnheitsrecht zurück. Die Selbstverständlichkeit, dass den Neutralen eine Pflicht zur militärischen Verteidigung nach ihm zumutbaren Rüstungskriterien trifft, verhinderte demnach die Verschriftlichung in diesem Übereinkommen.<sup>542</sup>

Dass diese Verpflichtung mit jener der militärischen und wirtschaftlichen Vorsorge für den Neutralitätsfall einhergeht, zeigt die Staatenpraxis. Sehr ausführlich, wie kein anderer österreichischer Völkerrechtler, widmete sich Kaminski der Analyse der Staatenpraxis im Hinblick auf die Konsequenzen einer un-/zureichenden Vorsorge neutraler Staaten im Kriegsfall. Keine Neutralitätserhaltende Vorsorge trafen demnach: China, im Russisch-Japanischen Krieg (1904/05), Griechenland, im Ersten Weltkrieg, Dänemark und Norwegen, in der Zeit vor dem Ersten Weltkrieg bis zum

---

536 *Ebda*, 19.

537 *Ebda*, 21-23.

538 *Ebda*, 26-27.

539 *Ebda*, 29.

540 Siehe Dokumentenanhang.

541 Völkerrechtsliteratur vor und um das Haager Abkommen von: Richard Kleen, Antoine Pillet, Albert Zorn, Henry Bonfils, Fernand Verraes, Attilio Focherini, sowie nach der Unterzeichnung von: Eberhard von Fischer-Treuenfeld, Karl Strupp, Josef Teller und Alexander Lifschütz.

542 *Kaminski*, *Bewaffnete Neutralität*, 1971, 35.

Ende des Zweiten Weltkriegs, sowie Kambodscha und Laos, von der Mitte der 40er bis Anfang der 70er Jahre.<sup>543</sup> Dagegen stuft Kaminski die Vorsorge von Schweden, im Zweiten Weltkrieg, der Schweiz beginnend im 16. Jahrhundert (nach der Schlacht von Marignano 1516), sowie die Vorkehrungen von Japan, seit dem Ende des Zweiten Weltkriegs, hinsichtlich der Aufrechterhaltung der Neutralität als gelungen ein.<sup>544</sup>

Diese Schrift von Kaminski, in der die völkerrechtlichen Grundlagen der bewaffneten Neutralität ebenso abgebildet werden, wie die dazugehörige Staatenpraxis, trägt das ihre zur herrschenden Lehre in den 70er Jahren bei. Dabei sieht die österreichische Völkerrechtswissenschaft die bewaffnete Neutralität als notwendigen Bestandteil der Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität an.<sup>545</sup> Die bewaffnete Neutralität trägt eine aktive Komponente, nämlich in Form einer Verhinderungspflicht in sich.<sup>546</sup> Dem Schweizer Muster zufolge soll das neutrale Staatsgebiet verteidigt, angreifende Truppen entwaffnet und interniert werden.<sup>547</sup> Um diese Verteidigung durchführen zu können, bedarf es einerseits der adäquaten militärischen Ausrüstung, andererseits eines entsprechenden Verteidigungswillen in der Bevölkerung.

Diese Kombination führt zu einem hohen „Eintrittspreis“ für einen potentiellen Neutralitätsverletzer. Konkret werden unter diesem Begriff die Verluste der Kriegführenden an Humankapital und militärischer Ressourcen verstanden. Die Schweiz geht davon aus, dass die Nutzung des neutralen Gebietes durch eine kriegführende Partei nur ein Nebenprodukt des Kriegszieles ist. Die Neutralitätsverletzung würde demnach *nur* einen strategischen Vorteil bringen. Wenn dieser Vorteil aber teurer erkaufte werden muss als der Nutzen wert ist, wird der Kriegführende von einem Angriff absehen.<sup>548</sup> Dieses Konzept der beständigen militärischen Stärke im Zusammenhang mit dem unbändigen Willen zur Verteidigung konnte sich in der Praxis gut bewähren, die Schweiz damit ihre dauernde Neutralität und die damit einher gehende Unabhängigkeit schützen.<sup>549</sup>

---

543 *Ebda*, 79-101.

544 *Ebda*, 102-127. Der Neutralitätsfall Belgien im 1. Weltkrieg, der aktuell wieder in der Völkerrechts- und Geschichtswissenschaft diskutiert wird, findet hier keine Erwähnung.

545 Vgl. *Neuhold/Wagner*, Neutralitätsbewusstsein, 1973, 69.

546 *Ginther*, Neutralität und Landesverteidigung, 1970, 267.

547 *Kaminski*, Bewaffnete Neutralität, 1971, 30.

548 *Ebda*, 124, 150.

549 *Ebda*, 106-124.

Doch an welche Kriterien sollte sich ein dauernd neutraler Staat hinsichtlich seiner militärischen Vorsorge halten? Die Völkerrechtswissenschaft generierte hier gewisse Anhaltspunkte. Ein dauernd neutraler Staat sollte sich in Bezug auf militärische Mittel an internationalen Standards orientieren. Dabei spielt die finanzielle und wirtschaftliche Zumutbarkeit, nach dem Prinzip *ultra posse nemo tenetur* – niemand soll mehr leisten, als er dazu im Stande ist – eine Rolle.<sup>550</sup> Ein weiterer Anhaltspunkt für die Adäquanz in der Berechnung in diesem Zusammenhang ist für Neuhold etwa das *Bruttoinlandsprodukt*.<sup>551</sup>

Als Obergrenze können im Rüstungsbereich auch völkerrechtliche Normen herangezogen werden. Auf internationaler Ebene wäre hier exemplarisch das Atomwaffenverbot, welches im Atomwaffensperrvertrag (*Non-Proliferation Treaty*) festgelegt wurde, zu nennen. Dieser Vertrag wurde am 1. Juli 1968 unterzeichnet und trat am 5. März 1970 in Kraft.<sup>552</sup> Regional, auf Österreich bezogen, können rüstungsbeschränkende Bestimmungen des Staatsvertrags von Wien ins Treffen geführt werden.<sup>553</sup>

Fest steht der herrschenden Lehre zufolge, dass es eine Untergrenze in diesem Bereich gibt, nämlich die Glaubwürdigkeit.<sup>554</sup> Kann ein dauernd neutraler Staat gegenüber der Staatengemeinschaft, der er sich durch die Einräumung seines besonderen Status verpflichtet hat, nicht glaubhaft machen, dass er seiner Vorsorgepflicht nachkommt, wird er völkerrechtlich verantwortlich.<sup>555</sup> Kommt es im Neutralitätsfall aufgrund dieser mangelnden Vorsorge dazu, dass eine Neutralitätsverletzung nicht abgewehrt beziehungsweise beendet werden kann, wird ein Eingriff, der durch diese Handlungen benachteiligten Partei, als gerechtfertigt angesehen.<sup>556</sup>

---

550 *Kaminski*, Bewaffnete Neutralität, 1971, 65-67; *Zemanek*, Gutachten, 1970, 130; *Ginther*, Neutralität und Landesverteidigung, 1970, 268; *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 18. Ähnlich *Ginther*, Österreichs immerwährende Neutralität, 1975, 13.

551 *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 18.

552 Website der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA): <https://www.iaea.org/publications/documents/treaties/npt>, abgerufen, am 6. April 2016.

553 Vgl dazu Art 13 und Annex I StV von Wien, FN 248.

554 *Ginther*, Neutralität und Landesverteidigung, 1970, 268; *Neuhold/Wagner*, Neutralitätsbewusstsein, 1973, 69-70.

555 Vgl *Ginther*, Neutralität und Landesverteidigung, 1970, 267-268; *Neuhold/Wagner*, Neutralitätsbewusstsein, 1973, 70.

556 Vgl *Kaminski*, Bewaffnete Neutralität, 1971, 61, 70, 72.

Wie verhält es sich mit der bewaffneten Neutralität in Österreich? Dass die österreichische Neutralität gleichzeitig eine bewaffnete ist, ergibt sich für die Völkerrechtler zum einen dadurch, dass die Neutralität der Schweiz eine solche ist, deren Muster nicht nur im Moskauer Memorandum, sondern ebenso in den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage, vom 19. Juli 1955 vorkommt.<sup>557</sup> Zum anderen ergibt sich genau aus diesem letztgenannten Dokument explizit die bewaffnete Neutralität, die im Wortlaut des Bundesverfassungsgesetzes über die dauernde Neutralität Österreichs nur implizit enthalten ist.<sup>558</sup>

Demnach werden mit der Formulierung der „allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln“<sup>559</sup> nicht nur diplomatische, sondern ebenfalls militärische Maßnahmen darunter subsumiert.<sup>560</sup> Die Grenzen der Vorsorge sind für Österreich dieselben, wie sie oben beschrieben wurden. Maßgeblich sind vor allem die internationalen Standards sowie die Kriterien der Zumutbarkeit. Die Untergrenze bilden Bemühungen nach Treu und Glauben, nach oben hin sind es internationale Rüstungsbeschränkungen und jene, die im Staatsvertrag von Wien verankert wurden.<sup>561</sup>

Die österreichische Völkerrechtswissenschaft der 70er Jahre setzt sich intensiv mit diesen Vorgaben auseinander und kritisiert heftig, dass weder das Zumutbarkeitskriterium, noch die Untergrenze der militärischen Vorsorge erreicht wird. In diesem Zusammenhang ist es für die Völkerrechtler unfassbar, dass nicht nur eine Wehrdienstverkürzung sondern sogar ein Volksbegehren zur gänzlichen Abschaffung des Bundesheeres im Raum

---

557 Abschnitt I, Pkt 1 Moskauer Memorandum (siehe Dokumentenanhang); Regierungsvorlage mit erläuternden Bemerkungen zum Bundesverfassungsgesetz betreffend die Neutralität Österreichs (598 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates VII. GP), abgedruckt in: *Ermacora*, Sammlung, 1957, 101, 102.

558 Regierungsvorlage mit erläuternden Bemerkungen zum Bundesverfassungsgesetz betreffend die Neutralität Österreichs (598 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates VII. GP), abgedruckt in: *Ermacora*, Sammlung, 1957, 102; Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Österreichs, siehe Dokumentenanhang. Vgl dazu auch *Ginther*, Österreichs immerwährende Neutralität, 1975, 17-19.

559 Art 1 Abs 1 Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Österreichs (siehe Dokumentenanhang).

560 *Kaminski*, Bewaffnete Neutralität, 1971, 144, 147; *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 19.

561 *Neuhold/Wagner*, Neutralitätsbewusstsein, 1973, 69-70.

steht.<sup>562</sup> Auch die mangelnde Bereitschaft der Bevölkerung zur Landes- und Neutralitätsverteidigung ist Thema.<sup>563</sup>

Kaminski bringt sein Entsetzen und seine Aufgewühltheit über die missliche Lage, in der sich Österreich in Bezug auf die bewaffnete Neutralität befindet, folgendermaßen zum Ausdruck:

„Ein dauernd Neutraler aber, der mitten in einer strategisch wichtigen Zone Europas gelegen, seine Grenzen nicht wirksam zu schützen vermag, ist für die Staatengemeinschaft genauso nützlich, wie ein Euter an einem Stier.“<sup>564</sup>

Über die biologistisch-geschlechtsmetaphorische Rhetorik dieser Aussage mag sich streiten lassen, darüber, dass die dauernde Neutralität nicht nur den Staat betrifft, dem dieser besondere Status zukommt, sondern einer Gemeinschaft von Staaten, denen gegenüber er sich verpflichtet hat, steht außer Zweifel.

Dieses *ungenügend* im Zeugnis, sollte durch die Beurteilung in einem anderen Fach ausgebessert werden. Die Aufwertung der Außenpolitik unter Bundeskanzler Kreisky hält Einzug in die neue Sicherheitsstrategie zur Wahrung der Unabhängigkeit und Neutralität.

### 3. „Aktive Außenpolitik“ als neue Sicherheitsstrategie

Während die österreichische Völkerrechtswissenschaft geschlossen hinter der bewaffneten Neutralität als notwendigen Pfeiler für die Sicherheit der Republik und den internationalen Frieden steht, gibt es in der Öffentlichkeit andere Meinungen. Die Bemühungen hinsichtlich der Einleitung des Bundesheervolksbegehrens wurden bereits ausführlich besprochen. Studien von Konrad Ginther aus dem Jahr 1975 machen deutlich, dass sich der Sprachgebrauch hinsichtlich der Neutralität in der obersten politischen Riege gewandelt hat.

---

562 Ginther, Neutralität und Landesverteidigung, 1970, 268-270; Neuhold, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 19.

563 Ginther, Neutralität und Landesverteidigung, 1970, 269.

564 Kaminski, Bewaffnete Neutralität, 1971, 148.

a) Aufwertung der Neutralitätspolitik unter Kreisky

Anders als bei der gewöhnlichen Neutralität ist der dauernd neutrale Staat nach einhelliger Lehre zur Führung einer Neutralitätspolitik schon in Friedenszeiten<sup>565</sup> verpflichtet. Wie er diese anlegt, liegt in seinem freien Ermessen. Lediglich das Ziel ist vorgegeben, nämlich alles zu tun, beziehungsweise zu unterlassen, was dazu führen könnte, einen Krieg zu beginnen oder in einen bestehenden verwickelt zu werden. Einhellig wird die Auffassung vertreten, dass die Neutralitätspolitik ihrem Wesen nach vom Neutralitätsrecht zu unterscheiden ist. Das ist für Österreich insofern wichtig, als dass sich das Schweizer Muster nur auf das Neutralitätsrecht, nicht aber auch auf die Neutralitätspolitik erstreckt.<sup>566</sup>

Abgegrenzt werden kann die Neutralitätspolitik Österreichs von der Schweiz zum einen schon durch die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen, zum anderen durch ihr Engagement in dieser internationalen Organisation, das in den 70er Jahren um ein vielfaches verstärkt wird. Die Schweiz folgt in ihrer Außenpolitik, die auf gleichen Rang mit der Neutralität steht, der Maxime der *Solidarität* und der *Disponibilität*.<sup>567</sup> Die Differenzen in der Gestaltung einer aktiven Außenpolitik zwischen der Schweiz und Österreich müssen aber nicht gleichzeitig eine unterschiedliche Neutralitätsauffassung bedeuten.<sup>568</sup>

Wiederholt gilt es festzuhalten, dass Österreich kein eigenständiges Neutralitätskonzept entworfen hat, sondern sich immer am Schweizer Muster orientierte. Dies schloss die bewaffnete Neutralität und die Landesverteidigung mit ein. Ginther zeigt in seinen Studien zum Sprachgebrauch in der Neutralitätspolitik eine Akzentverschiebung auf. Waren die Regierungserklärungen und Äußerungen der Außenminister von 1955 bis zur Mitte der 60er Jahre davon geprägt, die bewaffnete Neutralität ins Zentrum zu rücken, beginnt diese Konstante mit Außenminister Waldheim 1968 abzureißen. Ab 1970 kann dann ein Wandel beobachtet werden, der

---

565 *Vec*, Neutralität, 2016.

566 Unter anderem *Verdross*, Immerwährende Neutralität, 1977, 16-18.

567 Der Grundsatz der Solidarität beinhaltet die internationale Kooperation zur allgemeinen Friedenssicherung, während jener der Disponibilität gute Dienste jeglicher Art versteht. *Ginther*, Österreichs immerwährende Neutralität, 1975, 10, 16, 17; *ders*, Neutralität und Neutralitätspolitik, 1975, 38.

568 *Ginther*, Neutralität und Neutralitätspolitik, 1975, 79.

die Landesverteidigung eher in den Hintergrund drängt, während die Außenpolitik ins Rampenlicht gerückt wird.<sup>569</sup>

Es ist Bundeskanzler Kreisky, der eine unbedingte Forderung an eine international anerkannte Neutralitätspolitik stellt und in diesem Instrumentarium die Unabhängigkeit Österreichs gewahrt sieht. Für ihn war die immerwährende Neutralität mit einer gezielten, glaubhaften und sich immer wieder profilierenden Neutralitätspolitik eine effektive Sicherheitsstrategie und ein Trumpf im internationalen Poker. Die Führung einer aktiven Außenpolitik und damit die Teilnahme am Leben der internationalen Staatengemeinschaft sollten den Mangel einer Garantie der Neutralität durch andere Mächte kompensieren.<sup>570</sup>

Anders als bei der Schweizer Neutralität, die bis heute ihre Garantiemächte verpflichtet, kam es in Österreich nie dazu, dass eine völkerrechtliche Kollektivgarantie für die Neutralität abgegeben wurde. Die Sowjetunion hatte sich ursprünglich im Moskauer Memorandum dazu bereit erklärt eine derartige Garantie abzugeben, wenn die anderen Mächte es ihr gleichtun würden.<sup>571</sup> Aus der einschlägigen österreichischen Völkerrechtsliteratur bis zum Ende der 60er Jahre kann die Hoffnung herausgelesen werden, dass der Glaube an so eine Garantie noch besteht. In den 70er Jahren scheint dahin gehend Ernüchterung eingetreten zu sein.

Aufgeworfen werden in diesem Zusammenhang eher Probleme, die sich mit einer Kollektivgarantie ergeben, zumal sie völkerrechtlich eher schwammig formuliert wird. Es werden verfahrensrechtliche Fragen gestellt, etwa wann und unter welchen Bedingungen die Garantie schlagend wird, beziehungsweise eine Macht eingreifen kann. Oder wenn es eine Vielzahl an Garantiemächten gibt, wer entscheidet darüber welche einzuschreiten hat. In gewisser Weise kann sich auch im materiell rechtlichen Bereich das Problem auftun, ob Eingriffe der Garantiemächte nicht die Souveränität des dauernd neutralen Staates konterminieren.<sup>572</sup>

Da nun keine Garantie vorlag, wurde versucht eine aktive Außenpolitik in das Sicherheitskonzept einzubauen. Erfolge konnten damit sichtlich verbucht werden: Österreich übernahm die Funktion als Schutzmacht für

---

569 Vgl. *Ginther*, Österreichs immerwährende Neutralität, 1975, insbesondere 19-20, 23-24; *ders.*, Neutralität und Neutralitätspolitik, 1975, insbesondere 16-17, 43, 52, 60-63, 70, 75.

570 *Gehler*, Österreichs Außenpolitik, Bd 1, 2005, 447.

571 Abschnitt II, Pkt 5 Moskauer Memorandum (siehe Dokumentenanhang).

572 *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 10.

die Tschechoslowakei, Bulgarien und Jugoslawien in Israel 1967, beteiligte sich an friedenserhaltenden Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen, überwachte den Waffenstillstand am Suezkanal und positionierte Wien als Stadt für internationale Konferenzen sowie als Hauptstandort internationaler Organisationen.<sup>573</sup> Neben der IAEA, der UNIDO und der OPEC wurde 1979 überdies der dritte permanente UNO Sitz in Österreichs Hauptstadt eröffnet.<sup>574</sup>

Ob nun die aktive Außenpolitik höher gestellt war als die militärische Landesverteidigung bleibt dahin gestellt. Es lässt sich aber festhalten, dass durch dieses außenpolitische Handeln Österreich international viel Anerkennung geerntet hat und dass sich dieser positive Effekt ebenso positiv auf die österreichische Bevölkerung auswirken konnte.<sup>575</sup>

b) Annäherung an eine immerwährende Neutralität im Sinne der friedlichen Koexistenzdoktrin?

Konrad Ginther geht 1975 auch noch einer anderen Spur nach, nämlich ob die österreichische Neutralität wirklich dem Muster der Schweiz folgt oder ob sie nicht viel mehr mit dem Konzept der friedlichen Koexistenzdoktrin der Sowjetunion gemein hat.

*Friedliche Koexistenz* definiert Ginther anhand sowjetischer Völkerrechtler als „ideologischen Kampf mit nichtkriegerischen Mitteln“ und Zusammenarbeit.<sup>576</sup> Sie ist zum „Symbol für den internationalen Klassenkampf beziehungsweise das Legitimitätsprinzip für die Außenpolitik der Staaten des Warschauer Paktes“ geworden.<sup>577</sup> Kennzeichnend ist auch ein positiver Friedensbegriff, der zu einer aktiven Außenpolitik verpflichtet.<sup>578</sup> Dabei wird gleichzeitig das Ziel verfolgt, dem Sozialismus zur Expansion zu verhelfen.<sup>579</sup>

---

573 *Ebda*, 27.

574 UNOV, Büro der Vereinten Nationen in Wien, [http://www.unvienna.org/unov/de/vic\\_history.html](http://www.unvienna.org/unov/de/vic_history.html), abgerufen am 19. August 2015.

575 *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 27-28.

576 *Ginther*, Neutralität und Neutralitätspolitik, 1975, 94.

577 *Ebda*, 103.

578 Vgl. *Zemanek*, Zeitgemäße Neutralität?, 1977, 15; *Ginther*, Neutralität und Neutralitätspolitik, 1975, 140-141.

579 *Ginther*, Neutralität und Neutralitätspolitik, 1975, 92.

Mit dem Kontext der Hinwendung zu einer aktiven Außenpolitik stellt Ginther fest, dass sich Österreich vom Schweizer Muster, hinsichtlich des Vorrangs der bewaffneten Neutralität, distanziert hat und dass (noch) kein neues eigenständiges Neutralitätskonzept von österreichischer Seite besteht. Da es ihm nicht möglich ist, einen bestimmten Friedensbegriff im Sprachgebrauch der Bundeskanzler und Außenminister auszumachen, kann er eine Affinität zur sowjetischen Koexistenzdoktrin in letzter Konsequenz nicht bejahen.<sup>580</sup>

Ginther ist dennoch dazu geneigt aufzuzeigen, dass sich die österreichische Neutralitätsauffassung in einer Krise befindet,<sup>581</sup> da der Neutralitätsbegriff durch uneinheitlichen Sprachgebrauch und politische Handlungen eine „Verwässerung“<sup>582</sup> erfahren hat. Die Phasen dieser Verwässerung zeigt er auf. Zu Beginn wird die Landesverteidigung relativiert, mehr Sicherheit wird durch eine aktive Außenpolitik versprochen. Dadurch emanzipiert sich das neutrale Verhalten vom Schweizer Muster. Kommt es zu positiven Erfolgen in Friedenszeiten durch diese neue Strategie, wird der Kompetenzbereich der Neutralitätspolitik stark ausgedehnt.<sup>583</sup> Dies führt schließlich zu besagter Verwässerung des Neutralitätsbegriffes.<sup>584</sup>

Hanspeter Neuhold rezensiert diese Studie von Ginther im Jahr 1978.<sup>585</sup> Darin erblickt er ebenso keine gewollte Hinwendung der Neutralität zur Koexistenzdoktrin von Seiten der österreichischen Politik. Er sieht aber, im Gegensatz zu Ginther, keine Krise des Neutralitätsbegriffes.<sup>586</sup> Darüber hinaus hält er fest, dass Ginthers Buch vor allem bei außenpolitischen Praktikern auf viele negative Reaktionen gestoßen ist.<sup>587</sup>

#### 4. Ungelöstes Problem: Luftneutralität

Trotz der umfangreichen Publikationstätigkeit der österreichischen Völkerrechtler zur immerwährenden Neutralität gab es Themen, die nur von einzelnen Autoren beleuchtet wurden, etwa die Luftneutralität.

---

580 *Ebda*, 139-141.

581 *Ebda*, 159.

582 *Ebda*, 142.

583 *Ebda*, 143.

584 *Ebda*, 144.

585 *Neuhold*, Rezension Ginther, 1978.

586 *Ebda*, 351.

587 *Ebda*, 352.

Einzig ein Vortrag von Karl Zemanek, den er am 15. Jänner 1970 im Palais Palfy in Wien gehalten hat, beschäftigt sich mit der Thematik der Luftneutralität.<sup>588</sup> Anders als im Land- oder Seekrieg gibt es hier kein kodifiziertes Gewohnheitsrecht, auf das zurückgegriffen werden könnte. Initiativen gab es 1923 mit den Haager Luftkriegsregeln und 1939 mit dem Harvard-Draft, einer privaten Arbeit der juridischen Fakultät der Universität Harvard, die als Vorlage für eine Kodifikation verwendet werden hätte können.<sup>589</sup> Da es ebenso wenig ein einheitliches Gewohnheitsrecht zur Luftneutralität gibt, schlägt Zemanek vor, sich an den Haager Abkommen von 1907 zu orientieren.<sup>590</sup>

Konkret zieht er eine Analogie aus den Art 1 (Gebietsschutz), 2 (Verbot des Durchmarschs sowie des Durchzugs) und 5 (Verhinderungspflicht) des V. Haager Abkommens über die Neutralität im Landkrieg und bringt sie mit der Luftneutralität in Verbindung. So sieht er nicht nur das Staatsgebiet, sondern auch den darüber liegenden Luftraum als geschützt an. Ähnlich dem Verbot des Durchmarsches fremder Truppen beziehungsweise des Transportes von Kriegsmaterial, kann sich die Verhinderungspflicht auch auf einen solchen Transit durch den Luftraum erstrecken.<sup>591</sup>

Dabei gilt es zu unterscheiden, wann es sich um eine Neutralitätsverletzung und wann um eine schlichte Luftraumverletzung handelt. Keine Neutralitätsverletzung attestiert Zemanek US-amerikanischen Überflügen im Jahr 1956 von der Bundesrepublik Deutschland in den Libanon, sowjetischen Überflügen im Jahr 1968 während des Prager Frühlings oder ungarischen Überflügen im Jahr 1969 nach Italien. Diese Eingriffe in den österreichischen Luftraum stellen nach Zemanek deshalb keine Neutralitätsverletzungen dar, da sich die involvierten Staaten nicht im Zustand des Krieges befunden haben. Anders gelagert ist der Fall einer ägyptischen Transportmaschine, die mit Kriegsmaterial beladen, den österreichischen Luftraum im Oktober 1968 durchquerte, da sich Ägypten zu diesem Zeitpunkt mit Israel im Krieg befand.<sup>592</sup> Ob in dieser juristischen Einschätzung auch Machtgesichtspunkte eine Rolle gespielt haben, kann nur vermutet werden.

---

588 Zemanek, Karl, Luftneutralität, Vortrag gehalten am 15. Jänner 1970 im Palais Palfy, Wien 1970.

589 *Ebda*, 3.

590 *Ebda*, 1-3.

591 *Ebda*, 3. Vgl auch das V. Haager Abkommen (siehe Dokumentenanhang).

592 Zemanek, Luftneutralität, 1970, 1.

Der Grund für die Auseinandersetzung mit der Luftraum-Thematik liegt in der Verantwortlichkeit des dauernd Neutralen gegenüber der Staatengemeinschaft, seinen Status zu wahren und zu verteidigen. Dabei gilt es abzustecken, welche Vorkehrungen der dauernd Neutrale zu treffen hat, um seiner Verantwortung nachzukommen und ab wann er von dieser Pflicht entlassen wird. Ähnlich den bereits besprochenen Vorgaben zur militärischen Vorsorge, ist der dauernd neutrale Staat schon in Friedenszeiten dazu angehalten, sich Systeme für die Überwachung und Sicherung seines Luftraumes anzuschaffen. Auch hier wird der Maßstab der internationalen Standards und der subjektiven Zumutbarkeit angewendet. Zu berücksichtigen sind in diesem Zusammenhang ebenso die technischen Voraussetzungen und Möglichkeiten.<sup>593</sup> Es ist beispielsweise unzweckmäßig, einen kleinen dauernd neutralen Staat zu verpflichten, ein Frühwarnsystem für Inter-kontinentalraketen anzuschaffen und zu betreiben, zumal das Territorium viel zu klein für so eine Anlage ist. Dahingehend sind die Pflichten des Neutralen also suspendiert.<sup>594</sup>

Zemanek führt aus, dass es dem dauernd Neutralen frei steht, die Anwendung der zur Verfügung stehenden Mittel bei einem Neutralitätsverletzenden Eindringen in den Luftraum wahrzunehmen. Der Wiener Völkerrechtler vertritt hierbei aber die Meinung, dass die Anwendung von Gewalt die *ultima ratio* sein sollte, aber ein diplomatischer Einwand ohne dahinterstehende militärische Mittel zur Durchsetzung des Geforderten lediglich ein „impotenter Protest“<sup>595</sup> wäre.

Ist ein militärisches Einschreiten erforderlich, orientieren sich die Handlungen und Ziele an jenen des Landkrieges. Ein Eindringen in den Luftraum soll verhindert werden, kommt es dennoch dazu, so müssen die Flugzeuge zu Boden gebracht und ihre Besatzung sowie ihre Ladung interniert werden.<sup>596</sup> Das Neutralitätsrecht anerkennt aber, dass nicht jede Störung verhindert werden kann und knüpft an diese Einsätze auch keine Haftung hinsichtlich des Erfolgs. In diesem Zusammenhang erwähnt Zemanek, dass die Schweiz während des Zweiten Weltkrieges 6.501 Neutralitätsverletzungen ihres Luftraumes verzeichnete, ihre Erfolgsquote bei der Abwehr jedoch nur bei 3,7% lag.<sup>597</sup> Bleibt der dauernd Neutrale aber ta-

---

593 *Ebda*, 6-8.

594 *Ebda*, 7.

595 *Ebda*, 4.

596 *Ebda*, 3.

597 *Ebda*, 3-4.

tenlos, beziehungsweise verfügt er nicht über die entsprechenden Mittel, ist auch hier eine Ersatzvornahme, das heißt etwa ein Abschuss einer Rakete über neutralem Gebiet durch eine andere Partei gerechtfertigt.<sup>598</sup>

Mit technischen Errungenschaften, wie Raketensystemen, wurde die Kriegführung auf ein neues Level gehoben. Für diese neuen Waffen gab es 1970 noch keine Vertragsnorm beziehungsweise noch kein geübtes Gewohnheitsrecht, das regeln hätte können, wie neutrale Staaten mit diesen zu verfahren hätten. Zemanek trifft hier eine Unterscheidung zwischen Raketen, die den Luftraum nicht verlassen und jenen, die sich teilweise im Weltraum bewegen. Für erstere, also Kurzstreckenraketen, sieht Zemanek eine Analogie zu Flugzeugen nicht als gegeben an. Er vertritt vielmehr die Meinung, dass ballistische Raketen, deren Flüge auf der Erdanziehung beruhen, anders behandelt werden sollten wie Langstreckengeschütze. Bei dieser Waffengattung schießt eine Partei über das Gebiet des Neutralen hinweg in das Gebiet der gegnerischen Partei. Den Neutralen trifft hier keine Vermeidungspflicht, weil er den Zeitpunkt des Abschlusses nicht vorhersehen kann.<sup>599</sup>

Die zweite Kategorie von Raketen, nämlich jene, die den Luftraum verlassen und sich im Weltraum bewegen, werfen hingegen andere problematische Fragen auf. So hat sich die Staatengemeinschaft auf der Ebene der Vereinten Nationen darüber verständigt, dass der Weltraum losgelöst ist von den Normen, welche im Staat unter ihm gelten, das heißt es gibt kein Neutralitätsrecht im Weltraum. Das hat zur Folge, dass eine Partei ohne Neutralitätsverletzung Raketen über das Gebiet des Neutralen im Weltraum schießen kann, die gegnerische Partei andererseits diese dort aber gleichzeitig bekämpfen kann. Passiert das nun und Teile der zerstörten Geschosse treten in die Erdatmosphäre ein, ohne dass sie verglühen und verursachen auf dem Gebiet des neutralen Staates einen Schaden, stellt sich unwillkürlich die Frage der Verantwortlichkeit. Ein anderes Problem stellt die *Definition von Weltraum* dar. In der internationalen Staatengemeinschaft ist es Anfang der 70er Jahre noch nicht gelungen, sich darüber zu einigen, ab welcher Höhe der Weltraum beginnt und damit die Verantwortung des Staates endet.<sup>600</sup>

---

598 *Ebda*, 5.

599 *Ebda*, 5.

600 *Ebda*, 6.

#### IV. Das Staats- und Neutralitätsbewusstsein der österreichischen Bevölkerung

In dieser Arbeit wurde schon mehrfach darauf hingewiesen, dass die Völkerrechtslehre der österreichischen Bevölkerung mangelndes Selbstverständnis für Staat und Neutralität attestierte. In gewisser Weise rechtfertigend schreibt Ginther im Jahr 1970 „[...] daß Österreich auf eine unglückliche »Kindheit« belastet durch traumatische Erlebnisse, zurückblickt [...]“ und daher die „Auffindung der eigenen Identität [...] hiedurch gestört und verzögert“ war.<sup>601</sup>

Gemeint ist damit, dass (Deutsch-)Österreich ursprünglich nicht eigenständig sein wollte und auf eine Vereinigung mit Deutschland hinarbeitete. In den 30er Jahren änderte sich diese Einstellung,<sup>602</sup> der *Anschluss* erfolgte 1938. Nach der NS-Herrschaft und 10-jähriger Besatzung erlangte Österreich 1955 seine volle Souveränität zurück. Nach Ginther jedoch unter der *Bürde* der Neutralität.<sup>603</sup> Daraus sollte nicht geschlossen werden, dass er ein Gegner der Neutralität war, vielmehr ergibt sich aus dem Text eine Art Rechtfertigung, für eine mangelnde Identifikation mit dem neuen Staat und dessen Neutralität. Dass in der Schweiz oder in Schweden durch eine jahrzehntelange Praxis ein ausgeprägteres Staats- und Neutralitätsbewusstsein vorhanden ist, als in Österreich, das im Jahr 1970 auf 15 Jahre Staatsvertrag und Neutralität zurückblickt, sollte einleuchtend sein. Ginther rechtfertigt, entschuldigt aber nicht den fehlenden Willen zur Landesverteidigung. Er wettet gegen die pazifistischen Strömungen der Besatzungszeit und der auslaufenden 60er Jahre. Zum Antimilitarismus tritt ein noch nie dagewesener Wohlstand in der österreichischen Bevölkerung, welche, so Ginther, „die Gleichgültigkeit des einzelnen gegenüber dem Staat“<sup>604</sup> offenbare und den österreichischen Staat damit sicherheitspolitisch in Bedrängnis bringe.<sup>605</sup>

---

601 Ginther, Neutralität und Landesverteidigung, 1970, 268.

602 Exemplarisch: Steiningger, Rolf, Deutschland – der große Nachbar, in: Karner, Stefan/Zollinger, Manfred, Österreich – 90 Jahre Republik, Beitragsband der Ausstellung im Parlament, Innsbruck/ Wien/München/Bozen 2008, 513-515; Botz, „Anschluss“, 2015, 127; Schmid, „Anschluss“, 2015, 135-136; Liessmann, Insel der Seligen, 2005, 52.

603 Ebda, 269.

604 Ebda, 269.

605 Vgl ebda, 269.

Dieser Mentalitätskritik an seinen österreichischen Landsleuten folgte eine 1973 veröffentlichte Studie mit dem Titel *Das Neutralitätsbewusstsein der österreichischen Bevölkerung*. Das Ziel der Studie war, herauszufinden, wie es um das Wissen der österreichischen Bevölkerung hinsichtlich des Neutralitätsrechts bestellt ist.<sup>606</sup> Diese Befragung wurde im Zeitraum von 4. bis 14. November 1972, im gesamten Staatsgebiet nach dem Verfahren des „Random Sampling“ vom Institut Dr. Fessler und GfK durchgeführt.<sup>607</sup> Bei der Zusammenstellung der Fragen wurde darauf geachtet, diese geschlossen zu stellen, zumal das Thema Neutralitätsrecht komplex ist und die Autoren der Studie, Hanspeter Neuhold und Franz Wagner, davon ausgingen, dass der/die durchschnittliche Österreicher/in die Zusammenhänge nicht adäquat artikulieren könne. Darüber hinaus erleichtern nicht offene Fragestellungen die Auswertung.<sup>608</sup> Das Sample setzt sich zusammen aus den Kriterien: Geschlecht, Alter, Schulbildung, Beruf, Ortsgröße, Bundesländer, Außenpolitisches Interesse sowie Parteipräferenz.<sup>609</sup> 1.500 Personen antworteten demnach auf folgende Fragen:<sup>610</sup>

### Frage 1

Österreich ist seit 1955 ein immerwährend neutraler Staat. Bringt diese Neutralität Ihrer Meinung nach für Österreich eher Vorteile oder eher Nachteile?

### Frage 2

Ist Österreich als neutraler Staat Ihres Wissens nach rechtlich verpflichtet ein Heer zu haben, oder nicht?

### Frage 3

Abgesehen von den rechtlichen Bestimmungen, glauben Sie, daß es für einen Staat wie Österreich sinnvoll ist, ein Heer zu haben, oder halten Sie es für überflüssig?

---

606 Neuhold/Wagner, *Neutralitätsbewusstsein*, 1973, 73.

607 *Ebda*, 74-75.

608 *Ebda*, 76.

609 *Ebda*, 75.

610 Detailliert aufgeschlüsselte Ergebnisse: *Ebda*, 86-94.

*Frage 4*

Nehmen Sie an, es würde zu einer bewaffneten Auseinandersetzung in Mitteleuropa kommen. Glauben Sie, daß Österreich in diesem Fall seine Neutralität völlig behaupten – nur eine Zeitlang – oder gar nicht behaupten könnte?

*Frage 5*

Von wem erwarten Sie im Fall eines bewaffneten Angriffs auf Österreich am ehesten wirksame Hilfe: von der UNO (Vereinte Nationen) – von anderen Staaten – oder erwarten Sie überhaupt keine Hilfe?

*Frage 6*

Die Neutralität eines Staates muss sicherlich durch verschiedene Maßnahmen dauernd gefestigt werden. Glauben Sie, daß sich der österreichische Staat für die Erhaltung seiner Neutralität genügend oder nur ungenügend einsetzt?

*Frage 7*

Welche von diesen Maßnahmen sollte Österreich verstärkt treffen, um seine Neutralität im Krisenfall auch behaupten zu können: Festigung der internationalen Wirtschaftsbeziehungen – Stärkung des Militärs – verstärkte Aufklärung der österreichischen Bevölkerung über die Neutralität – Ausbau des Zivilschutzes (Luftschutzkeller, usw.)?

*Frage 8*

Wie, glauben Sie, kann sich Österreich sicherer fühlen: als neutraler Staat oder wenn es mit anderen Staaten ein Bündnis schliesse?

*Frage 9*

Wann darf die österreichische Regierung zu Konflikten zwischen anderen Staaten Stellung nehmen, ohne die Neutralität zu verletzen: Darf Österreich bei allen Auseinandersetzungen zwischen fremden Staaten Stellung nehmen – nur bei Auseinandersetzungen, die Mitteleuropa betreffen –, oder darf sich Österreich zu keinen Auseinandersetzungen fremder Staaten äußern?

*Frage 10*

Was sagen Sie ganz allgemein zur Neutralität Österreichs: Sagen Sie mir, welche von diesen Aussagen zutreffen. Wenn die linke Aussage ganz zutrifft, sagen Sie 1, wenn sie nur zum Teil zutrifft, sagen Sie 2, wenn die rechte Eigenschaft zum Teil zutrifft, sagen Sie 4, und wenn sie ganz stimmt, sagen Sie 5. Ist im Ausland hoch angesehen/ist im Ausland nicht angesehen; schützt Österreich vor Krieg/schützt Österreich nicht vor Krieg; ist den wirtschaftlichen Beziehungen hinderlich/ist den wirtschaftlichen Beziehungen förderlich; kann zwischen Ost und West vermitteln/kann nicht zwischen Ost und West vermitteln; kann entscheidend zum Frieden in der Welt beitragen/kann nicht zum Frieden in der Welt beitragen.

*Frage 11-13*

Wie Sie wissen, sind neben Österreich auch Schweden und die Schweiz neutrale Staaten. Vergleichen Sie nun bitte einmal Österreich und Schweden: Welcher dieser beiden Staaten würde im Krisenfall seine Neutralität wirksamer behaupten können?

Und nun vergleichen Sie einmal die Schweiz mit Schweden. Wer würde sich eher wirksamer behaupten können?

Und wie ist das, wenn Sie Österreich mit der Schweiz vergleichen?

*Frage 14*

Wenn Sie irgendwelche Nachrichten über die Außenpolitik lesen, sehen oder hören: interessiert Sie das sehr, einigermaßen, nur wenig oder gar nicht?

Die Studie förderte einige wichtige Erkenntnisse zu Tage. So bewerteten 90% der Österreicherinnen und Österreicher den Status der dauernden Neutralität als vorteilhaft. Ihrer Meinung stehen lediglich 4% gegenüber, die den besonderen Status Österreichs eher mit Nachteilen verbinden. Dieses Ergebnis zeigt, dass die Neutralität Anfang der 1970er Jahre nicht als aufgebürdetes Joch zur Wiedererlangung der Unabhängigkeit wahrgenommen wurde, sondern sie eine durchaus positive Konnotation erfahren hatte.<sup>611</sup>

---

611 *Ebda*, 76, 82, 86.

Ähnlich gelagert waren die Zahlen hinsichtlich der Verpflichtung, ein Heer zu führen. Nur 9% verneinen eine solche Rechtspflicht.<sup>612</sup> Knapp drei Viertel der Befragten hielten es auch für sinnvoll, dass Österreich ein Heer hat. Durch den Kontext des Bundesheervolksbegehrens ist es durchaus bemerkenswert, dass ebenso die Gruppe der potentiell Wehrpflichtigen – die Altersgruppe der 14 bis 29-Jährigen – sich mit 76% klar für die Sinnhaftigkeit des Heeres ausspricht.<sup>613</sup> Ein differenzierteres Bild zeigt sich hingegen beim Vertrauen in das Bundesheer und die Sicherheitspolitik. Während 13% der Befragten glaubten, dass Österreich im Krisenfall seine Neutralität völlig und 50% zumindest eine Zeitlang behaupten kann, waren 31% der Meinung, dass sie sich gar nicht behaupten werde können.<sup>614</sup> Dennoch fühlte sich die Bevölkerung durch den Status der dauernden Neutralität sicherer und besser geschützt (80%), als wenn Österreich Mitglied in einem Bündnis wäre (13%).<sup>615</sup> Dieses Sicherheitsgefühl dürfte aber anhand der Zweifel hinsichtlich der effektiven Verteidigung und Aufrechterhaltung der Neutralität als eher relativ betrachtet werden.<sup>616</sup>

Die Autoren der Studie wunderten sich bei der Auswertung darüber, „daß sich bedenklich viele Österreicher Illusionen über die Effektivität der UNO bei der Gewährleistung der Sicherheit ihres Staates machen.“<sup>617</sup> 42% der Österreicherinnen und Österreicher erwarteten sich nämlich im Krisenfall effektive Hilfe von den Vereinten Nationen, obwohl die Praxis gezeigt hatte, dass aufgrund der enormen ideologischen Differenzen im Sicherheitsrat bisweilen das Zustandekommen von militärischen Maßnahmen vereitelt wurde. Eine Gruppe von 19% hofft auf Hilfe von anderen Staaten, während ein Drittel der 1.500 Befragten davon ausgeht, dass niemand Österreich zu Hilfe kommen würde.<sup>618</sup> Im Ländervergleich räumen die Österreicherinnen und Österreicher der Schweiz die besten Chancen ein, ihre Neutralität zu verteidigen. Auf den hinteren Plätzen folgen Schweden und Österreich.<sup>619</sup>

---

612 *Ebda*, 77, 86.

613 *Ebda*, 77, 87.

614 *Ebda*, 78, 87.

615 *Ebda*, 80-81, 89.

616 *Ebda*, 81.

617 *Ebda*, 79.

618 *Ebda*, 79, 88.

619 *Ebda*, 82-83, 93-94.

Bemerkenswert ist auch, dass die aktive Außenpolitik der Regierung offenbar nicht die überwiegende Unterstützung in der Bevölkerung fand. Zwei Drittel der Befragten gaben an, dass sich Österreich aufgrund seiner Neutralität zu keinen Konflikten äußern dürfe. 10% vertraten die Meinung, dass ein Äußerungsrecht bei Krisen in Mitteleuropa, 23% bei allen Konflikten gegeben wäre.<sup>620</sup> Eine Fehleinschätzung der Österreicherinnen und Österreicher ist ebenfalls in Bezug auf die wirtschaftlichen Auswirkungen der Neutralität gegeben. Während der Glaube vorherrschend ist, dass die wirtschaftlichen Beziehungen durch die dauernde Neutralität nicht tangiert werden, führen die Autoren als Gegenbeweis das 10-jährige Verhandeln mit den EG um ein Abkommen an.<sup>621</sup>

Überaus positiv kann in der Bilanz das Selbstbewusstsein der Österreicherinnen und Österreicher gegenüber dem Ausland verbucht werden. Sie sehen durch die dauernde Neutralität einen Prestigezuwachs in anderen Ländern gegeben. Zurückzuführen ist dies unter anderem auf die positiven Effekte einer nicht isolierten Neutralitätspolitik.<sup>622</sup> Die überwiegende Mehrheit der Befragten (72%) gab an, dass die Regierung ausreichende Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Sicherheit und der Neutralität setze.<sup>623</sup> Neuhold, Wagner und Ginther sehen dagegen vor allem in der Aufklärung der Bevölkerung über die Rechte und Pflichten der dauernden Neutralität und der damit in Zusammenhang stehenden geistigen Landesverteidigung von den zuständigen Institutionen noch Handlungsbedarf.<sup>624</sup>

## V. Zwischenbilanz

Bei der Analyse der österreichischen Völkerrechtsliteratur zur immerwährenden Neutralität fällt auf, dass sich ab den 70er Jahren eine Art Generationenwechsel vollzogen hat. Nun sind es verstärkt Zemanek, Neuhold, Ginther, Hummer, Öhlinger und Kaminski, die sich der Thematik widmen und versuchen, neue Aspekte sowie Problemstellungen herauszuarbeiten. Der Schwerpunkt der Beschäftigung verlagert sich eindeutig auf sicherheitspolitische und wirtschaftliche Agenden, die im Zusammenhang mit

620 *Ebda*, 81, 90.

621 *Ebda*, 82, 91.

622 *Ebda*, 82, 90.

623 *Ebda*, 79, 88.

624 *Ebda*, 84; *Ginther*, Neutralität und Landesverteidigung, 1970, 269-270.

der dauernden Neutralität stehen. Es erscheint zwar eine weitere Auflage von Verdross' Standardwerk zur Neutralität Österreichs, aber die anderen Texte beschränken sich auf eine allgemeine Einleitung, bevor sie auf ein spezifisches Problem eingehen. Ältere Theorien, wie Verostas Konzept der Quasi-Neutralität oder die einseitig auflösbare dauernde Neutralität, wie sie etwa von Reut-Nicolussi um 1956 vertreten wurde, verschwinden zusehends aus der wissenschaftlichen Literatur und werden teilweise nur noch in Fußnoten erwähnt. Warum das so ist, kann nur vermutet werden. Naheliegend ist, dass schon ein Tenor bestand, dass Mindermeinungen in irgendeiner Art und Weise zu erwähnen seien. Umgesetzt wurde dies in den Druckschriften gelegentlich so, dass Mindermeinungen auf den Platz am Rande, zumeist am unteren in Form einer Fußnote, verwiesen wurden und damit das Abseitsstehen vom Mainstream noch deutlicher wurde.

Die große Anzahl an Texten, die zwischen 1970 und 1973 publiziert wurde, spiegelt die Aktualität der wissenschaftlichen Literatur in Bezug auf (gesellschafts-)politische Debatten wider. Das Bundesheervolksbegehren, welches Anfang der 70er Jahre bereits im Einleitungsverfahren gescheitert ist, beschäftigte die Öffentlichkeit einige Jahre lang und regte Völkerrechtswissenschaftler dazu an, sich ausführlicher mit der bewaffneten Neutralität auseinander zu setzen. All diese Abhandlungen kamen einhellig zu dem Ergebnis, dass Österreich als dauernd neutraler Staat dazu verpflichtet sei, bereits in Friedenszeiten dafür Sorge zu tragen, dass Neutralitätsverletzungen verhindert, beziehungsweise effizient abgestellt werden. Dabei geht es nicht nur um die Unabhängigkeit und Sicherheit des dauernd Neutralen, sondern auch um jene der anderen Staaten, denen gegenüber er sich verpflichtet hat. Sie müssen auf die bewaffnete Neutralität vertrauen können. Dass sich Österreich durch sein ehrgeiziges Engagement in den Vereinten Nationen zu einer aktiven Außenpolitik als Sicherheitsstrategie bekennt, reichte für die Völkerrechtswissenschaft nicht aus, um die bestehenden Mängel hinsichtlich der militärischen Landesverteidigung wett zu machen. Interessanterweise wurde das auch so von der österreichischen Bevölkerung wahrgenommen, die das Bundesheer sehr wohl als sinnvolle Einrichtung betrachtet, ihr gegenüber aber wenig Vertrauen entgegen bringt, wenn es um die Verteidigung der Neutralität geht. Der aktiven Außenpolitik stehen die Österreicherinnen und Österreicher 1973 noch durchaus kritisch gegenüber.

Dass der Paradigmenwechsel hinsichtlich der Aufwertung der Außen- und Neutralitätspolitik und die Emanzipation vom Schweizer Muster, die Republik in die Richtung der sowjetischen Koexistenzdoktrin treibt, wird

von der Völkerrechtswissenschaft verneint. Durch das gekonnte in Szene setzen der immerwährenden Neutralität – durch das Auftreten als Vermittler und Positionierung als Ort der Begegnungen – sowie durch die verstärkte Präsenz Österreichs in den Vereinten Nationen und der KSZE konnte das kleine Land sehr viel internationale Anerkennung ernten.

Die Einrichtung der KSZE macht deutlich, dass die Aufrechterhaltung des Mächtegleichgewichts zwischen Ost und West noch immer ein zentrales Thema war, auch wenn sich die ideologischen Kämpfe nun auf einer anderen Bühne abspielten und Konflikte mit anderen Mitteln ausgetragen wurden. Sie brachte aber den neutralen und blockfreien Staaten die Möglichkeit, sich zusammen für ihre Anliegen gegenüber den Blöcken stark zu machen und ihren Forderungen mehr Gewicht zu verleihen. Neue Herausforderungen für die Neutralität der Schweiz und Österreich sollten sich aber im Zusammenhang mit dem Nord-Süd-Konflikt ergeben.

Ein anderer zentraler Punkt, der Österreich und die Völkerrechtswissenschaft insbesondere Anfang der 70er Jahre beschäftigte, waren die Verhandlungen, die zum Abschluss eines Abkommens mit der EWG führten. Noch vor der Unterzeichnung wurden vor allem von Hummer und Öhlinger die institutionellen und materiellen Voraussetzungen für ein mögliches Abkommen, das das Neutralitätsrecht nicht verletzen würde, genauestens geprüft. Eine Vollmitgliedschaft bei den EG wurde in den 70er Jahren noch kategorisch ausgeschlossen, denn eine politische Union, auf welche die Gemeinschaften abzielte, war nach damaliger Auffassung, wie im Punkt B./II./1. erwähnt, mit dem Neutralitätsrecht nicht vereinbar.

Dass sich der Abschluss dieses Abkommens so lange hinaus gezögert hatte, lag zum einen an der EWG, zum anderen war es im Neutralitätsrecht begründet. Italien machte aufgrund der Situation in Südtirol (Konflikte mit der deutschsprachigen, an Österreich orientierten Minderheit) von seinem Vetorecht bei den Verhandlungen mit Österreich Gebrauch. Es vertrat überdies die Meinung, dass ein Assoziationsabkommen, wie es zunächst von den neutralen Staaten Österreich, Schweden und der Schweiz angestrebt wurde, nur dann abzuschließen sei, wenn diese Verbindungen auf eine zukünftige Vollmitgliedschaft hinauslaufen würden. Die neutralitätsrechtlichen Bedenken von österreichischer Seite bezogen sich einerseits auf die Prinzipien der Unparteilichkeit und Gleichbehandlung im Kriegsfall, andererseits bestanden Vorbehalte hinsichtlich der Vorsorgepflichten. Zu diesen zählen auch wirtschaftliche Vorkehrungen. Angelehnt an das von der herrschenden österreichischen Lehre anerkannte Schweizer

Neutralitätskonzept darf ein dauernd neutraler Staat nicht an einem Bündnis teilnehmen, das ihn in eine wirtschaftliche Abhängigkeit zwingt.

Diese Verflechtungen zwischen wirtschaftlichen Beziehungen und dem besonderen Status der dauernden Neutralität scheint der 1973 veröffentlichten Studie von Neuhold und Wagner nach zu urteilen, noch keinen Einzug in das Bewusstsein der österreichischen Bevölkerung gefunden zu haben. Die Umfrage zeigte jedoch, dass die Österreicherinnen und Österreicher sehr wohl über die militärischen Pflichten ihres Staates Bescheid wussten, sich durch den Status der Neutralität (relativ) sicher fühlten und dieses völkerrechtliche Institut auch überwiegend positiv bewerteten.