



Julia Schreiner

# Neutralität nach „Schweizer Muster“?

Österreichische Völkerrechtslehre zur  
immerwährenden Neutralität, 1955–1989



Nomos



**Studien zur Geschichte des Völkerrechts**  
**Begründet von Michael Stolleis**

Herausgegeben von

**Wolfgang Graf Vitzthum**

Juristische Fakultät der Eberhard Karls Universität Tübingen

**Bardo Fassbender**

Universität St. Gallen, Lehrstuhl für Völkerrecht,  
Europarecht und Öffentliches Recht

**Anne Peters**

Max-Planck-Institut für ausländisches öffentliches Recht  
und Völkerrecht, Heidelberg

**Miloš Vec**

Universität Wien, Institut für Rechts- und  
Verfassungsgeschichte

**Band 37**

Julia Schreiner

# Neutralität nach „Schweizer Muster“?

Österreichische Völkerrechtslehre zur  
immerwährenden Neutralität, 1955–1989



**Nomos**



**Die Deutsche Nationalbibliothek** verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-8487-4206-6 (Print)

ISBN 978-3-8452-8475-0 (ePDF)

ISBN 978-3-7089-1570-8 (facultas Verlag, Wien)

1. Auflage 2018

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2018. Gedruckt in Deutschland. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

*Für meine Lieben*



## Vorwort

*Nicht immerwährend, sondern ein zeitlich begrenzter, intensiver Ausnahmezustand, in dem es viel zu lernen gab, vor allem Geduld und Ausdauer – so würde ich die Zeit des Arbeitens an meiner Dissertation beschreiben. Ohne die Hilfsbereitschaft und die scheinbar grenzenlose Nachsicht vieler Menschen, wäre das Zustandekommen dieser Studie unmöglich gewesen. Ich möchte mich daher hiermit bei all jenen bedanken, die mir in dieser Zeit des Ausnahmezustandes immer zur Seite gestanden sind.*

Dabei gilt zunächst mein herzlichster Dank meinem Betreuer Herrn *Univ.-Prof. Dr. Miloš Vec*. Durch sein Vertrauen und seine Unterstützung konnte ich nicht nur beruflich enorm viel Wissen und Kompetenzen dazugewinnen, sondern auch die Völkerrechtsgeschichte für mich entdecken. Seine Bereitschaft, mir bei kleineren und größeren Krisen jederzeit zuzuhören und mich wieder auf den Boden zurückzuholen, ist eine seltene Eigenschaft, für die ich ihn umso mehr schätze. Großer Dank gebührt ebenso meinem Grazer Lehrer Herrn *Univ.-Prof. Dr. Dr. hc. Wolfgang Mantl*, der sich gleich dazu bereit erklärt hat, einer der Gutachter meiner Dissertation zu sein. Seinen Lehrveranstaltungen und seiner besonderen Art, Menschen für die Wissenschaft zu begeistern, ist es zu verdanken, dass ich das Doktorat und eine Tätigkeit an der Universität angestrebt habe. Auch er wurde nicht müde, mich zu ermutigen, weiter an dieser Studie zu arbeiten und zu forschen.

Dem Vorstand des Instituts für Rechts- und Verfassungsgeschichte der Universität Wien, Herrn *Univ.-Prof. Dr. Thomas Simon* danke ich, einerseits für seine Großzügigkeit hinsichtlich seiner Handbibliothek und andererseits für sein großes Interesse an meiner Arbeit und die damit verbundene Erklärung, ebenso als Gutachter für diese zur Verfügung zu stehen. Bedanken möchte ich mich außerdem bei Herrn *Oberst Dr. Wolfgang Zecha* und Herrn *Dr. Felix Schneider* von der Landesverteidigungsakademie Wien, sowie bei Herrn *Gregor Wenda* vom Bundesministerium für Inneres, für die wertvolle Hilfe bei den Recherchen zum Volksbegehren, mit welchem das Bundesheer abgeschafft werden sollte.

Ein riesengroßes Dankeschön verdient meine *Familie*, die stets an mich geglaubt hat und mir Rahmenbedingungen schuf, die ein konzentriertes Arbeiten erst möglich gemacht haben. Ein ebensogroßer Dank gebührt

## *Vorwort*

Herrn *Martin Stoppacher*, der in seiner einzigartigen Weise einfach immer für mich da war. Frau *Monika Schirnhofner*, die nicht nur zusammen mit meiner Mutter diese Studie redigiert hat, sondern auch eine mentale Stütze war, gilt ein besonderes Dankeschön. Weiters möchte ich mich bei meinen Freundinnen *Stephanie Pichler*, *Katharina Lošonc* und *Gudrun Scherf* für ihre lieben Worte bedanken.

Abschließend danke ich an dieser Stelle auch der Mitherausgeberin und den Mitherausgebern der *Studien zur Geschichte des Völkerrechts* für die Aufnahme meiner Arbeit in diese Reihe, sowie dem Nomos Verlag für die Unterstützung bei der Umsetzung.

Wien, Sommer 2017

Julia Schreiner

# Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	13
Einleitung	15
A. 1955-1969 Erste Definitionen anhand des Schweizer Musters	21
I. Der Pionier der österreichischen Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität: Alfred Verdross	23
1. Fundamentale Errungenschaften an die angeknüpft werden kann	25
a) Neutralität im System kollektiver Sicherheit?	25
b) Das Kunz-Verdross-Prinzip	32
2. „Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich“	35
a) Verdross bricht eine Lanze für Österreich	36
b) Die Bedeutung des Moskauer Memorandums für die österreichische Neutralität	39
c) Der völkerrechtliche Status	40
d) Das „Schweizer Muster“ für Österreich	42
e) Neuerungen in der zweiten Auflage: Eine europäische Perspektive	46
3. Umfassende Publikationstätigkeit	51
4. Die Modifizierungen im Jahr 1968	52
5. Die Streitfrage der unbewaffneten Neutralität	56
II. Von den Verhandlungen in Moskau zum Lehrstuhl an die Alma Mater: Stephan Verosta	57
1. Ein neues Gutachten	59
a) Das Schweizer Muster: Eines von Vielen?	59
b) Von „quasi“ zu „immerwährend“: Verosta und die Kontinuität der österreichischen Neutralität	61
c) Das multilaterale Verpflichtungsverhältnis	64
i. Der dauernd neutrale Staat und das völkerrechtliche Verhältnis zu den anerkennenden Staaten	66

ii.	Die anerkennenden Staaten und ihr dauernd neutrales Gegenüber	72
iii.	Das Verhältnis der anerkennenden Staaten untereinander	74
2.	Die alte und die neue Schule: Verdross versus Verosta	75
III.	Die Schüler Zemanek und Neuhold melden sich zu Wort	77
1.	Eine erste Bestandsaufnahme: Österreichs Neutralität im Jahr 1967	78
a)	Neutralitätspolitik nach außen und innen	79
b)	Agieren innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft	81
2.	Österreichische Neutralitätspolitik in der fortgesetzten Studie: Das Jahr 1968	84
a)	Diplomatie und Gleichgewicht	84
b)	Das Dilemma mit der Landesverteidigung	86
c)	Bewährungsprobe Prager Frühling	88
d)	Andere Krisenherde	90
IV.	Beobachtungen zum wissenschaftlichen Arbeiten	90
V.	Zwischenbilanz	92
B.	1970-1979: Das goldene Jahrzehnt der Internationalisierung	97
I.	Eine neue Generation von Völkerrechtlern	99
1.	Eine Tendenz zur Abkehr von Monographien – Die beginnende Etablierung einer „Beitragskultur“	99
2.	Neue Ansätze der Definition des Völkerrechtsinstituts der dauernden Neutralität	100
3.	Quasi-Neutralität und Schweizer Muster – Überholte Theorien?	103
II.	Europäisierung und Internationalisierung der österreichischen Neutralität	106
1.	Erstes Integrationsabkommen mit der EWG	107
a)	Institutionell vorstellbare Rahmenbedingungen für ein Abkommen	107
b)	Neutralitätsrechtliche Überlegungen	110
c)	Implementierung des Abkommens	115
2.	Das etablierte Kunz-Verdross-Prinzip oder Österreichs Engagement in den Vereinten Nationen	116
a)	Mitgliedschaft – wozu?	117

b) Österreich im Sicherheitsrat	119
3. Die Rolle der immerwährenden Neutralität im Gefüge internationaler Konflikte	120
a) Ost-West	120
b) Nord-Süd	123
c) Konfliktprävention und Friedensicherung durch die Einrichtung der KSZE	124
III. Innerstaatliche Strategien zur Aufrechterhaltung und Gewährleistung der Sicherheit	125
1. Ein Volksbegehren gibt Rätsel auf	126
2. Der Lehre nach „unumgänglich“: die bewaffnete Neutralität	131
3. „Aktive Außenpolitik“ als neue Sicherheitsstrategie	136
a) Aufwertung der Neutralitätspolitik unter Kreisky	137
b) Annäherung an eine immerwährende Neutralität im Sinne der friedlichen Koexistenzdoktrin?	139
4. Ungelöstes Problem: Luftneutralität	140
IV. Das Staats- und Neutralitätsbewusstsein der österreichischen Bevölkerung	144
V. Zwischenbilanz	149
C. 1980-1989: Gesamtösterreichische Diskussion über die Neuausrichtung der Neutralität	153
I. Vom System der kollektiven Sicherheit zum System der kollektiven Neutralität: Neue sicherheitspolitische Herausforderungen für die Neutralität in einer Welt zunehmender Interdependenz	154
1. Die Gruppe der Neutralen auf dem internationalen Parkett zwischen Entspannung und Neuem Kalten Krieg	156
a) Die europäischen Neutralen: Finnland, Österreich, Schweden und die Schweiz	156
b) Die Bewegung der Blockfreien in der Abgrenzung zur dauernden Neutralität	160
2. Österreichische Außen- und Neutralitätspolitik im Lichte der 80er Jahre	163
a) Das Fundament der österreichischen Außenpolitik	164

b) Nachbarschaftliche Beziehungen des neutralen Österreich	170
c) Neutralitätsrechtliches Dilemma: Einseitige Sanktionen	173
d) Das Neutralitätsmodell Österreichs	174
3. Auf- und Abrüstung	175
a) Österreichische Sicherheitspolitik im Lichte der Neutralität	179
b) Die „Rohstoffwaffe“ und der Wirtschaftskrieg	186
II. Der Fall Noricum und das jahrzehntelang umstrittene Thema neutralitätskonformer Waffenlieferungen	191
III. Überraschender Kurswechsel mit dem Brief nach Brüssel	196
1. Waldemar Hummer und Michael Schweitzer rudern in eine andere Richtung	199
2. Alte Argumente zu neuen Entwicklungen: Kritik ohne wirkliche Alternativen	206
3. Die ultima ratio: Abgehen von der Neutralität als Option?	212
IV. Die Neutralität in der juristischen Ausbildung	214
V. Letzte Zwischenbilanz	221
VI. Ausblick: Die Neutralität nach der Neutralität	225
Resümee	231
Bibliographie	237
Dokumentenanhang	255

## Abkürzungsverzeichnis

Abs	Absatz
aF	alte Fassung
AKW	Atomkraftwerk
ALEX	Historische Rechts- und Gesetzestexte Online (ÖNB)
Art	Artikel
Aufl	Auflage
Bd	Band
B-VG	Bundes-Verfassungsgesetz
BGBI	Bundesgesetzblatt
BVG	Bundesverfassungsgesetz
COMECON	Council for Mutual Economic Assistance
ders	derselbe
EA	Europa-Archiv
Ebda	Ebenda
EEA	Einheitliche Europäische Akte
EFTA	European Free Trade Association
EG	Europäische Gemeinschaften
EPZ	Europäische Politische Zusammenarbeit
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
EWGV	EWG Vertrag
ff	fortfolgende
FN	Fußnote
FPÖ	Freiheitliche Partei Österreich
FRG	Federal Republic of Germany
FS	Festschrift
gem	gemäß
GP	Gesetzgebungsperiode
Hrsg	Herausgeber
IAEA	International Atomic Energy Agency
JB1	Juristische Blätter
Jg	Jahrgang
KSZE	Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa
NATO	North Atlantic Treaty Organisation
NGO	Non-Governmental Organization
No	Number
NPT	Non-Proliferation-Treaty

## *Abkürzungsverzeichnis*

NR	Nationalrat
Nr	Nummer
ÖAW	Österreichische Akademie der Wissenschaften
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OEEC	Organisation for European and Economic Cooperation
OGH	Oberster Gerichtshof
ÖMV	Österreichische Mineralölverwaltung (heute: OMV)
ÖMZ	Österreichische Militärische Zeitschrift
ÖNB	Österreichische Nationalbibliothek
OPEC	Organization of the Petroleum Exporting Countries
ÖVP	Österreichische Volkspartei
ÖZA	Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik
Pkt	Punkt
PLO	Palestine Liberation Organization
RIS	Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes
SPÖ	Sozialistische/Sozialdemokratische Partei Österreich
StenProtNR	Stenographisches Protokoll des Nationalrates
StGB	Strafgesetzbuch
StGBI	Staatsgesetzblatt
StV	Staatsvertrag
UN Charta	Charta der Vereinten Nationen
UNIDO	United Nations Industrial Development Organization
UNO	United Nations Organisation
vgl	vergleiche
Vol	Volume
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZÖR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht

## Einleitung

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

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

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

---

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

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

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

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

---

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



## A. 1955-1969 Erste Definitionen anhand des Schweizer Modells

Weltpolitisch zeichnete sich im Jahr 1955 eine Phase der Entspannung ab, die mit dem Abschluss des österreichischen Staatsvertrages noch verstärkt wurde. Ein Jahr zuvor, bei der Außenministerkonferenz in Berlin, war ein Vertragsabschluss noch an die Lösung der Deutschland-Frage geknüpft worden. Die Sowjetunion wollte bis zu diesem Zeitpunkt Truppen in Österreich stationiert wissen. Die Amerikaner wollten andererseits einer, von österreichischer Seite angebotenen Bündnisfreiheit nur zustimmen, wenn diese dem Muster der bewaffneten Neutralität nach dem Vorbild der Schweiz entsprechen würde.<sup>4</sup> Damit einher ging die Forderung der USA, Österreich sollte ein Heer unterhalten, das im Stande sei, die Unabhängigkeit und Neutralität des Landes zu verteidigen. Dafür wurde die sogenannte *B-Gendarmarie* ins Bundesheer umgewandelt.<sup>5</sup>

Erst im Frühjahr 1955 gelang eine Annäherung zwischen dem sowjetischen Machthaber *Nikita S. Chruschtschow* und dem US-amerikanischen Präsidenten *Dwight D. Eisenhower* im Fall Österreich. Der sowjetische Außenminister *Wjatscheslaw Molotow*, der bis dahin eine harte Linie in Bezug auf den Abschluss des Staatsvertrages verfolgte, hatte seinen Kurs zu ändern und eine österreichische Regierungsdelegation im April 1955 nach Moskau zu erneuten Verhandlungen einzuladen. Dieser Delegation gehörte neben den hochrangigen Politikern Bundeskanzler *Julius Raab* (ÖVP), Außenminister *Leopold Figl* (ÖVP), Vizekanzler *Adolf Schärff*

---

4 *Stourzh*, Gerald, Um Einheit und Freiheit, Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs, 1945-1955, Wien/Köln/Graz 2005, 308-310; *Kreisky*, Bruno, Der Weg Österreichs zu Staatsvertrag und Neutralität, in: ÖZA, Jg 5, Heft 1, Wien 1965, 68-69.

5 *Schöpfer*, Gerald, Die österreichische Neutralität: Ein Versuch einer Standortbestimmung, in: *Schöpfer*, Gerald (Hrsg), Die Österreichische Neutralität, Chimäre oder Wirklichkeit?, Graz 2015, 18; *Kofler*, Martin, Kennedy und Österreich, Neutralität im Kalten Krieg, Innsbruck 2003, 113-122. Vgl auch *Rathkolb*, Oliver, Österreich war nie neutral, Interview mit Marie-Theres Egyed, derStandard.at 26. Oktober 2012, <http://derstandard.at/1350259233572/Rathkolb-Oesterreich-war-nie-neutral>, abgerufen am 19. Mai 2015; *Stourzh*, Einheit und Freiheit, 2001, FN 47, 134, 202-210, 372.

(SPÖ) und Staatssekretär *Bruno Kreisky* (SPÖ) auch der Völkerrechtler *Stephan Verosta* als Rechtsberater an.<sup>6</sup>

Aus diesen Verhandlungen ging am 15. April 1955 der Abschluss des Moskauer Memorandums hervor, in welchem die Einrichtung des Status der dauernden Neutralität nach dem Vorbild der Schweiz verankert wurde. Dieses Memorandum war die Grundlage für den Staatsvertrag, der bereits einen Monat später, am 15. Mai 1955, im Schloss Belvedere in Wien unterzeichnet wurde. Am 26. Oktober 1955 erfolgte, nach dem Abzug aller Besatzungstruppen, die Deklaration der immerwährenden Neutralität Österreichs mittels Bundesverfassungsgesetz.<sup>7</sup>

Anschließend an dieses verfassungsergänzende<sup>8</sup> Ereignis versuchte Österreich sich mit seiner wiedererworbenen Unabhängigkeit und seinem neuen, völkerrechtlichen Status auf allen (politischen und rechtlichen) Ebenen zurecht zu finden. So kam es bereits 1956 zu einer ersten ersten Bewährungsprobe der Neutralität in der *Ungarn-Krise*, 1968 zu einer zweiten angesichts des *Prager Frühlings*. Dazwischen bemühte sich Österreich, sich nicht nur international, etwa in den Vereinten Nationen, zu positionieren, sondern auch wirtschaftlich einen geeigneten Weg zu finden, so beispielsweise durch die Mitbegründung der EFTA am 4. Jänner 1960, oder die Annäherung an die EWG.

Als Abschluss dieser ersten Phase erschien das Jahr 1969 als geeignet, zumal in den 70er Jahren in Österreich von den *goldenen Jahren* der Außenpolitik in der *Ära Kreisky* gesprochen werden kann und sich aufgrund

---

6 *Stourzh*, Einheit und Freiheit, 2005, 335-383.

7 *Stourzh*, Gerald, Die Entstehungsgeschichte des österreichischen Neutralitätsgesetzes, in: *Olechowski*, Thomas (Hrsg), Fünfzig Jahre Staatsvertrag und Neutralität, Tagungsband zum Symposium der Wiener Rechtsgeschichtlichen Gesellschaft, Wien 2006, 67-93; *ders*, Einheit und Freiheit, 2005; *Cede*, Franz/*Prosl*, Christian, Anspruch und Wirklichkeit, Österreichs Außenpolitik seit 1945, Innsbruck/Wien/München/Bozen 2015; *Ruggenthaler*, Peter, Die Sowjetunion und die österreichische Neutralität im Kalten Krieg, in: *Schöpfer*, Gerald (Hrsg), Die Österreichische Neutralität, Chimäre oder Wirklichkeit?, Graz 2015, 137-153; *ders*, The concept of neutrality in Stalin's foreign policy, 1945-1953, Lanham 2015; *Schöpfer*, Versuch einer Standortbestimmung, 2015, 9-29.

8 Es bestand Einigkeit darüber, dass es durch die Erlassung des Bundesverfassungsgesetzes über die immerwährende Neutralität Österreichs, zu keiner Teil- oder gar Gesamtänderung der Bundesverfassung gem der Voraussetzungen des Art 44 B-VG gekommen war, die eine Volksabstimmung im ersten Fall möglich gemacht, beziehungsweise im zweiten Fall diese Bestimmung sogar obligatorisch vorgeschrieben hätte.

der 68er Revolution weltweit ein politischer, gesellschaftlicher und kultureller Wandel vollzogen hat, der zum Teil neue Rahmenbedingungen schuf.

## I. Der Pionier der österreichischen Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität: Alfred Verdross

Wer sich mit der dauernden Neutralität in der Völkerrechtswissenschaft auseinandersetzen will, stößt sofort auf den Namen Alfred Verdross. Er war einer der Ersten, der sich mit dem Thema der immerwährenden Neutralität Österreichs eingehender befasst hatte und prägte schon in den 50er Jahren Interpretationsweisen, die bis heute fortbestehen. Der Völkerrechtler Bruno Simma, der von 1962 bis 1972 als Assistent an der Universität Innsbruck tätig war, bevor er 1973 eine Professur an der Universität München annahm,<sup>9</sup> bezeichnete die theoretischen Grundlagen der dauernden Neutralität, wie sie von Verdross ausgearbeitet wurden, sogar als „offizielle Neutralitätsdoktrin der Republik“.<sup>10</sup>

Der Diplomat und Völkerrechtler Alfred Verdross, der 1890 in Innsbruck geboren wurde, konnte in seinen 90 Lebensjahren auf so manch große Erfolge und bedeutende Ämter zurückblicken.<sup>11</sup> Einige davon möchte ich an dieser Stelle kurz hervorheben. Verdross war drei Mal Dekan der Rechtswissenschaftlichen Fakultät in Wien, nämlich in den Jahren 1931-1932, 1946-1947 sowie 1958-1959,<sup>12</sup> und bekleidete in der Zeit von

---

9 CV von Bruno Simma, International Court of Justice: <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=2&p3=1&judge=14>, abgerufen am 4. April 2016.

10 Simma, Bruno, Der Beitrag von Alfred Verdross zur Entwicklung der Völkerrechtswissenschaft, in: *Miehsler, Herbert/Mock, Erhard/Simma, Bruno/Tammelo, Ilmar* (Hrsg), *Ius Humanitas, Festschrift zum 90. Geburtstag von Alfred Verdross*, Berlin 1980, 52.

11 Vgl. unter anderem *Verosta, Stephan, Verdross – Leben und Werk*, in: *Von Der Heydte, Friedrich August/Seidl-Hohenveldern, Ignaz/Verosta, Stephan/Zemanek, Karl* (Hrsg), *Völkerrecht und rechtliches Weltbild, Festschrift für Alfred Verdross*, Wien 1960, 1-29; *Adamovich, Ludwig, Alfred Verdross – Ein Lebensbild*, in: *Miehsler, Herbert/Mock, Erhard/Simma, Bruno/Tammelo, Ilmar* (Hrsg), *Ius Humanitas, Festschrift zum 90. Geburtstag von Alfred Verdross*, Berlin 1980, 3-7; *Köck, Heribert Franz, Alfred Verdross – Ein österreichischer Rechtsgelehrter von internationaler Bedeutung*, Wien 1991.

12 *Köck, Verdross*, 1991, 25, 38; *Verosta, Verdross Leben*, 1960, 4, 10.

1951-1952 auch das Amt des Rektors der Alma Mater Wien.<sup>13</sup> Nicht nur an der Universität wurde er sehr geschätzt, auch in der Politik wurde sein Potential erkannt. Die Bundesregierung nominierte ihn 1957 für eine Richterstelle am Ständigen Internationalen Schiedshof in Den Haag und ein Jahr später für dieselbe Position am Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg.<sup>14</sup> Trotz mehrfacher Anfragen, lehnte er (innen-)politische Ämter immer ab.<sup>15</sup>

Auch wenn Verdross<sup>6</sup> umfangreiches wissenschaftliches Schaffen dazu Anlass geben würde, eine eigene Schule wollte er nie begründen, so sein Lehrstuhlnachfolger und Schüler Stephan Verosta.<sup>16</sup> Seine Lehrbücher zum Völkerrecht zählten dennoch zu den Standardwerken, die ins Spanische sowie ins Russische übersetzt wurden<sup>17</sup> und von den Kollegen teils große Anerkennung erfuhren.<sup>18</sup>

Abgesehen vom (allgemeinen) Völkerrecht und der dauernden Neutralität Österreichs betätigte sich Verdross auch auf dem Feld der Rechtsphilosophie. Als Bewunderer der *Schule von Salamanca* und gläubiger Christ beschäftigte er sich mit der Entwicklung einer christlichen Naturrechtslehre.<sup>19</sup> Verdross war bis ins hohe Alter wissenschaftlich aktiv. So erschien kurz nach seinem Tod noch die zweite Auflage des Lehrbuchs *Universelles Völkerrecht*, an welchem er zusammen mit Bruno Simma gearbeitet hatte.

Ludwig Adamovich (jr), der Verdross Zeit seines Lebens kannte, war dieser doch ein enger Freund seines Vaters gewesen, würdigte den Völkerrechtler besonders für seine Bemühungen, die Institution der dauernden Neutralität einer breiten Masse der Bevölkerung zugänglich gemacht zu

---

13 Köck, Verdross, 1991, 25, 38.

14 Verosta, Verdross Leben, 1960, 10.

15 Köck, Verdross, 1991, 25.

16 Verosta, Verdross Leben, 1960, 12.

17 Köck, Verdross, 1991, 27.

18 Vgl unter anderem *Lingens*, Karl-Heinz, Verdross, Alfred, in: *Stolleis*, Michael (Hrsg), *Juristen*, Ein biografisches Lexikon von der Antike bis zum 20. Jahrhundert, München 2001, 649-650; *Verosta*, Verdross Leben, 1960, 9; *Kipp*, Heinrich, Buchbesprechung zum Lehrbuch Völkerrecht in der vierten Auflage, in: *JBl*, Jg 82, Heft 2, Wien 1960, 56.

19 *Verosta*, Verdross Leben, 25; *Köck*, Verdross, 1991, 18-23; *Verdross*, Alfred, Neutralität und Neutralismus im Lichte des Naturrechts, in: *Der große Entschluß*, Wien 1957, 400-402.

haben.<sup>20</sup> Dies gelang Verdross vor allem durch seine Monographie *Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich*, die in fünf Auflagen erschien.<sup>21</sup>

## 1. Fundamentale Errungenschaften an die angeknüpft werden kann

Schon vor der Publikation der Monographie über die immerwährende Neutralität Österreichs im Jahr 1958 wurde nicht nur von Alfred Verdross, sondern auch von anderen Völkerrechtlern begonnen, sich der Materie anzunähern. Diese Auseinandersetzungen in den Jahren vor 1958 fanden überwiegend in Form von Aufsätzen statt und generierten Prinzipien der immerwährenden Neutralität vor allem im Bereich der internationalen Politik und der internationalen Beziehungen.

### a) Neutralität im System kollektiver Sicherheit?

Da das Neutralitätsrecht zum Bestand des Völkerrechts gehört, überrascht es nicht, dass sich Verdross auch in den verschiedenen Auflagen seines Lehrbuchs *Völkerrecht* mit diesem beschäftigte.<sup>22</sup> Dabei ging es aber primär um die Auslegung des Rechts der gewöhnlichen Neutralität, deren Rechte und Pflichten größtenteils im *V. Haager Abkommen*<sup>23</sup> geregelt wurden. Diese Kodifikation von Völkergewohnheitsrecht stellte eine wesentliche Errungenschaft dar. Die darin festgelegten Normen finden auf alle Staaten Anwendung, die den Entschluss fassen, in einem ge-

---

20 *Adamovich*, Verdross Lebensbild, 1980, 7.

21 Die erste Auflage erscheint 1958, die zweite 1966, ein unveränderter Nachdruck im Jahr 1967. Ab der vierten Auflage erscheint das Werk unter dem Titel *Die immerwährende Neutralität Österreichs*. Diese überarbeitete und wesentlich erweiterte Fassung wurde 1977 publiziert. Die fünfte und letzte Auflage drei Jahre später, 1980, veröffentlicht.

22 *Verdross*, Alfred, Völkerrecht, 1. Aufl, Wien 1937, insbesondere 311-328; *Verdross*, Alfred, Völkerrecht, 2. Aufl, Wien 1950, insbesondere 371-399; *Verdross*, Alfred, Völkerrecht, 3. Aufl, Wien 1955, insbesondere 397-425.

23 Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907 (*V. Haager Abkommen*) und das Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekriegs vom 18. Oktober 1907 (*XIII. Haager Abkommen*) – das V. Haager Abkommen ist der Arbeit im Dokumentenanhang angeschlossen.

wissen Konflikt neutral bleiben zu wollen. Da diese Deklaration einseitig erfolgt und kein völkerrechtliches Verpflichtungsverhältnis damit begründet wird, ist dieser Status jederzeit widerrufbar.

Diese Rechte und Pflichten der *gewöhnlichen* oder *temporären* Neutralität, treten zu jenen hinzu, welche der dauernd neutrale Staat permanent zu beachten hat. Diese Form der andauernden Neutralität wird anfangs, so scheint es zumindest, nur der Vollständigkeit halber in Verdross' Lehrbüchern erwähnt.<sup>24</sup> Erst im zentralen Themenkomplex der Kompatibilität der Neutralität mit dem System der kollektiven Sicherheit, das sich nach dem 1. Weltkrieg in der Staatengemeinschaft herausgebildet hat, wird die Begeisterung des Autors für diese Thematik sichtbar. Nicht nur in der Theorie der Wissenschaft waren seine zu Tage geförderten Erkenntnisse von großer Bedeutung – bis heute haben sie die österreichische Außen- und Sicherheitspolitik nachhaltig geprägt.

In der ersten Auflage des Lehrbuchs *Völkerrecht* befasste sich Verdross mit der Sonderstellung, welche die Schweiz innerhalb des Völkerbundes eingenommen hatte.<sup>25</sup> Aufgrund eines Kompromisses zwischen der Schweiz und dem Völkerbund, hatte sich die Schweiz nur an wirtschaftlichen Sanktionen zu beteiligen, die umfangreichen militärischen Maßnahmen nach Art 16 der Völkerbundsatzung<sup>26</sup> musste sie nicht mittragen,

---

24 In den Lehrbüchern wird das Recht der dauernden Neutralität nicht im Kapitel über das Neutralitätsrecht behandelt, sondern im Unterkapitel Dauernd neutrale und neutralisierte Staaten. Vgl dazu *Verdross, Völkerrecht*, 1950, 85-87 und *ders, Völkerrecht*, 1955, 94-96. Eine umfangreichere Behandlung erfolgte im Jahr 1958. Hier wird die dauernde Neutralität auch im Zusammenhang mit dem System der kollektiven Sicherheit im Rahmen der Vereinten Nationen thematisiert. Siehe *Verdross, Völkerrecht*, 1958, 552-554.

25 *Verdross, Völkerrecht*, 1937, 326-327.

26 *Art 16 Völkerbundsatzung*: „Schreitet ein Bundesmitglied entgegen den in den Artikeln 12, 13 und 15 übernommenen Verpflichtungen zum Kriege, so wird es ohne weiteres so angesehen, als hätte es eine Kriegshandlung gegen alle anderen Bundesmitglieder begangen. Diese verpflichten sich, unverzüglich alle Handels- und Finanzbeziehungen zu ihm abzubrechen, ihren Staatsangehörigen jeden Verkehr mit den Staatsangehörigen des vertragsbrüchigen Staates zu untersagen und alle finanziellen, Handels- und persönlichen Verbindungen zwischen den Staatsangehörigen dieses Staates und jeden anderen Staates, gleichviel ob Bundesmitglied oder nicht, abzuschneiden. In diesem Falle ist der Rat verpflichtet, den verschiedenen beteiligten Regierungen vorzuschlagen, in welchen Land-, See- oder Luftstreitkräften jedes Bundesmitglied für sein Teil zu der bewaffneten Macht beizutragen hat, die den Bundesverpflichtungen Achtung zu verschaffen bestimmt ist. Die

Durchmarschrechte nicht gewähren.<sup>27</sup> Dieser Art 16 der Völkerbundsatzung ist Ausdruck der Idee der kollektiven Sicherheit, die sich bereits während des 1. Weltkriegs entwickelte. Bis dahin waren neutrale Staaten als Erhalter des Friedens und Vermittler in Konflikten hoch angesehen.<sup>28</sup> Dieses heroische Bild schlug im Krieg rasch um. Neutralität wurde nun mit Egoismus und Feigheit in Zusammenhang gebracht.<sup>29</sup> In den 1930er Jahren erlebte die Neutralität durch die Schwäche und Ineffektivität des Völkerbundes eine Art Renaissance. Viele Staaten schlossen Nichtangriffsverträge, um einen militärischen Konflikt zu vermeiden.<sup>30</sup> Diese neuerliche Aufwertung der Neutralität am Vorabend des 2. Weltkriegs beschreibt Verdross 1937 folgendermaßen:

„Allmählich beginnt sich aber wieder eine Änderung im Sinne der ursprünglichen Auffassung aus der Erkenntnis heraus durchzuringen, daß das Verbot der Neutralität die Lage nur verschlechtern würde, da es den Krieg nicht verhindern könnte, sondern bloß zur Folge hätte, daß jeder Krieg in einen allgemeinen Weltbrand ausartet. Das Ideal des ungeteilten Friedens würde demnach in der Praxis zum ungeteilten Krieg führen.“<sup>31</sup>

Nach dem Ende des 2. Weltkriegs wurde versucht, der Neutralität durch die Charta der Vereinten Nationen den „Todesstoß“<sup>32</sup> zu versetzen. Ver-

---

Bundesmitglieder sagen sich außerdem wechselseitige Unterstützung bei der Ausführung der auf Grund dieses Artikels zu ergreifenden wirtschaftlichen und finanziellen Maßnahmen zu, um die damit verbundenen Verluste und Nachteile auf das Mindestmaß herabzusetzen. Sie unterstützen sich gleichfalls wechselseitig in dem Widerstand gegen jede Sondermaßnahme, die der vertragsbrüchige Staat gegen eines von ihnen richtet. Sie veranlassen alles Erforderliche, um den Streitkräften eines jeden Bundesmitglieds, daß an einem gemeinsamen Vorgehen zur Wahrung der Bundesverpflichtungen teilnimmt, den Durchzug durch ihr Gebiet zu ermöglichen. Jedes Mitglied, daß sich der Verletzung einer aus der Satzung entspringenden Verpflichtung schuldig macht, kann aus dem Grunde ausgeschlossen werden. Die Ausschließung wird durch Abstimmung aller anderen im Rate vertretenen Bundesmitglieder ausgesprochen.“ (abgedruckt bei *Freytagh-Loringhoven*, Axel von, *League of Nations: Die Satzung des Völkerbundes*, Berlin 1926, 374-394).

27 *Verdross*, *Völkerrecht*, 1937, 56, 326-327; *Verdross*, Alfred, *Die völkerrechtliche Neutralität im Wandel der Geschichte*, Sonderdruck aus dem Anzeiger der phil. hist. Klasse der ÖAW, Wien 1957, 103.

28 Unter anderem *Verdross*, Alfred, *Die dauernde Neutralität Österreichs und die Organisation der Vereinten Nationen*, JBl, Jg 77, Heft 14, Wien 1965, 346-347.

29 *Verdross*, *Neutralität im Wandel*, 1957, 102.

30 *Ebda*, 103.

31 *Verdross*, *Völkerrecht*, 1937, 328.

32 *Verdross*, *Neutralität im Wandel*, 1957, 104.

dross führte dazu aus, dass auf der Konferenz von San Francisco 1945 der französische Delegierte Paul Boncour den Antrag stellte, dass eine Bestimmung in die Charta der Vereinten Nationen aufgenommen werden sollte, die es jedem Staat ausdrücklich untersage, sich auf die Neutralität zu berufen und sich damit den Pflichten, die ihn aus der Charta treffen würden, zu entziehen. Der Antrag wurde zwar abgelehnt, dennoch wurde im Bericht des ersten Komitees festgehalten, dass eine Unvereinbarkeit zwischen der Neutralität und der Charta bestehe.<sup>33</sup> Die Neutralität laufe demnach dem System der kollektiven Sicherheit, auf dem die Charta der Vereinten Nationen basiert, zuwider.<sup>34</sup>

Das Vorhaben, die Neutralität im System der Charta auszuschalten, scheiterte nach Verdross' Analyse. Zwar gab es, anders als beim Völkerbund, keinen *Präzedenzfall Schweiz*, zumal diese erst im Jahr 2002 den Vereinten Nationen beigetreten ist,<sup>35</sup> dafür aber Indizien in der Charta, die auf die Möglichkeit des Beibehaltens der Neutralität im System der kollektiven Sicherheit hindeuten.<sup>36</sup>

Bereits in der zweiten Auflage des Lehrbuchs *Völkerrecht* beschäftigte sich Verdross mit dieser Frage eingehender.<sup>37</sup> Er ging das Rechtsproblem zunächst über den „Grundsatz der allgemeinen Beistandspflicht“<sup>38</sup> der sich aus Art 2 Pkt 5 und Art 49 UN Charta<sup>39</sup> ergibt, an. Hier unterschied Verdross zwischen *militärischen* und *nicht-militärischen* Maßnahmen des

---

33 *Ebda.*, 104.

34 Zur Thematik Neutralität und kollektive Sicherheit vgl auch *Koskenniemi*, Martti, *The Gentle Civilizer of Nations, The Rise and Fall of International Law*, Cambridge/New York 2002, 379-381.

35 Liste der UN Mitgliedstaaten auf der Webseite von UNRIC (Regionales Informationszentrum der Vereinten Nationen für Westeuropa): <http://www.unric.org/de/pressemittelungen/4116-die-192-mitgliedstaaten-der-vereinten-nationen>, abgerufen am 20. Mai 2015.

36 Unter anderem *Verdross*, Neutralität und Vereinte Nationen, 1955, 347-348; *ders.*, Neutralität im Wandel, 1957, 104-109.

37 *Verdross*, Völkerrecht, 1950, 487-489.

38 *Ebda.*, 487.

39 *Art 2 Pkt 5 UN Charta*: „Alle Mitglieder leisten den Vereinten Nationen jeglichen Beistand bei jeder Maßnahme, welche die Organisation im Einklang mit dieser Charta ergreift; sie leisten einem Staat, gegen den die Organisation Vorbeugungs- oder Zwangsmaßnahmen ergreift, keinen Beistand.“; *Art 49 UN Charta*: „[Gegenseitige Beistandspflicht] Bei der Durchführung der vom Sicherheitsrat beschlossenen Maßnahmen leisten die Mitglieder der Vereinten Nationen einander gemeinsam handelnd Beistand.“ (abgedruckt in *Randelzhofer*, Albrecht (Hrsg), *Völkerrechtliche Verträge*, München 2007, 2 und 11).

Sicherheitsrates. Er vertrat die Meinung, dass die Wahrung der Neutralität bei militärischen Zwangsmaßnahmen durchaus möglich sei, da eine Teilnahme an diesen nicht generell stattfände, sondern zuvor ein Sondervertrag mit dem Sicherheitsrat gem Art 43 UN Charta<sup>40</sup> abgeschlossen werden müsse. In diesem Sonderabkommen, das der Sicherheitsrat mit dem einzelnen Mitglied schließen kann, geht es um die Bereitstellung von Streitkräften sowie um die Einräumung von Durchmarschrechten.<sup>41</sup>

Aus dieser Formulierung erschloss sich für Verdross die Möglichkeit, die Situation des Mitgliedstaates individuell zu berücksichtigen. Ein Mitglied sei demnach zwar dazu verpflichtet ein Sonderabkommen mit dem Sicherheitsrat zu schließen, wenn ihm dieser einen Vorschlag hierzu nach Art 43 Abs 3 UN Charta vorlegt, im Gegenzug kann der Sicherheitsrat ein Mitglied von der Teilnahme an militärischen Zwangsmaßnahmen auch genau dadurch befreien, nämlich indem er diese Vorlage unterlässt.<sup>42</sup>

---

40 Verdross, *Völkerrecht*, 1950, 488; *Art 43 UN Charta*: „[Beistandspflicht aller Mitglieder der VN] (1) Alle Mitglieder der Vereinten Nationen verpflichten sich zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit dadurch beizutragen, daß sie nach Maßgabe eines oder mehrerer Sonderabkommen dem Sicherheitsrat auf sein Ersuchen Streitkräfte zur Verfügung stellen, Beistand leisten und Erleichterungen einschließlich des Durchmarschrechts gewähren, soweit dies zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlich ist. (2) Diese Abkommen haben die Zahl und Art der Streitkräfte, ihren Bereitschaftsgrad, ihren allgemeinen Standort sowie die Art der Erleichterungen und des Beistands vorzusehen. (3) Die Abkommen werden auf Veranlassung des Sicherheitsrats so bald wie möglich im Verhandlungswege ausgearbeitet. Sie werden zwischen dem Sicherheitsrat einerseits und Einzelmitgliedern oder Mitgliedsgruppen andererseits geschlossen und von den Unterzeichnerstaaten nach Maßgabe ihres Verfassungsrechts ratifiziert.“ (abgedruckt bei *Randelzhofer*, *Völkerrechtliche Verträge*, 2007, 10).

41 Vgl Art 43 Abs 1 UN Charta, FN 40.

42 Verdross, *Völkerrecht*, 1950, 488.

Bei friedlichen Sanktionsmaßnahmen, also „ohne Waffengewalt“,<sup>43</sup> schließt Verdross 1950 eine „echte Neutralität“<sup>44</sup> aufgrund der Beistandspflicht des Art 2 Pkt 5 UN Charta jedoch noch aus.

In der dritten Auflage des Lehrbuchs, das im Jahr 1955 erschien, spricht Verdross erneut davon, dass die Teilnahme an nicht-militärischen Sanktionen gem Art 41 UN Charta „obligatorisch“<sup>45</sup> sei. Im selben Jahr unterzeichnete Österreich den Staatsvertrag von Wien in dessen Präambel festgehalten wurde, dass die Großmächte eine Mitgliedschaft Österreichs bei den Vereinten Nationen unterstützen würden.<sup>46</sup>

Aufgrund des Abschlusses des Moskauer Memorandums, des Staatsvertrags von Wien und des bevorstehenden Inkrafttretens des Bundesverfassungsgesetzes über die dauernde Neutralität Österreichs, erscheint in der Juli Ausgabe der *Juristischen Blätter* ein Beitrag von Verdross über ein mögliches Zusammenspiel der dauernden Neutralität Österreichs und den Vereinten Nationen.<sup>47</sup> In diesem Aufsatz wiederholt er zunächst bereits Bekanntes zur Teilnahme an militärischen Zwangsmaßnahmen.<sup>48</sup> In weiterer Folge konzentriert er sich immer mehr auf das Ermessen des Sicherheitsrats. Dieser könne nicht nur Staaten ohne Sonderabkommen von militärischen Maßnahmen ausnehmen, sondern auch im Bereich der „politischen und wirtschaftlichen Sanktionen“<sup>49</sup> wirken, denn hier wird die Teil-

---

43 Vgl. *Art. 41 UN Charta*: „[Friedliche Sanktionsmaßnahmen] Der Sicherheitsrat kann beschließen, welche Maßnahmen – unter Ausschluß von Waffengewalt – zu ergreifen sind, um seinem Beschluss Wirksamkeit zu verleihen; er kann die Mitglieder der Vereinten Nationen auffordern, diese Maßnahmen durchzuführen. Sie können die vollständige oder teilweise Unterbrechung der Wirtschaftsbeziehungen, des Eisenbahn-, See- und Luftverkehrs, der Post-, Telegraphen- und Funkverbindungen sowie sonstiger Verkehrsmöglichkeiten und den Abbruch der diplomatischen Beziehungen einschließen.“ (abgedruckt bei *Randelzhofer*, *Völkerrechtliche Verträge*, 2007, 10).

44 *Verdross*, *Völkerrecht*, 1950, 488.

45 *Verdross*, *Völkerrecht*, 1955, 525.

46 Auszug aus der Präambel des Staatsvertrags von Wien: „[...]Im Hinblick darauf, daß die Alliierten und Assoziierten Mächte und Österreich zu diesem Zwecke den Wunsch hegen, den vorliegenden Vertrag abzuschließen, um als Grundlage freundschaftlicher Beziehungen zwischen ihnen zu dienen und um damit die Alliierten und Assoziierten Mächte in die Lage zu versetzen, die Bewerbung Österreichs um Zulassung zur Organisation der Vereinten Nationen zu unterstützen; [...].“ (BGBl Nr 152/1955).

47 *Verdross*, *Neutralität und Vereinte Nationen*, 1955, 345-348.

48 *Ebda*, 347.

49 *Ebda*, 347.

nahme ebenso durch den Sicherheitsrat bestimmt, der wiederum einzelne Staaten von solchen ausnehmen kann. Dieser Ansatz stellt bei Verdross ein Novum dar. Neu ist auch die Analyse von rechtlichen Vorgehensweisen, die eine permanente Ausnahme von diesen Pflichten ermöglichen würden. So kämen die Änderung der Satzung gem Art 103 UN Charta<sup>50</sup> als denkbare Szenario ebenso in Betracht, wie ein Beschluss des Sicherheitsrates, einzelne Staaten dauernd von der Teilnahmepflicht an Zwangsmaßnahmen zu befreien.<sup>51</sup>

Verdross widmete sich in weiterer Folge der Frage, ob die Neutralität in einem konkreten Krieg gewahrt werden kann, auch wenn es keine vom Sicherheitsrat verordneten Maßnahmen gibt, beispielsweise weil ein Veto im Sicherheitsrat die Beschlussfassung zur Durchführung von Zwangsmaßnahmen verhindert hat. In diesem Fall kommt für Verdross das Selbstverteidigungsrecht des Art 51 UN Charta<sup>52</sup> zur Anwendung. Diese Bestimmung, die Notwehr und Nothilfe gestattet, erlaubt es dem einzelnen Staat zu entscheiden, ob er dem angegriffenen Staat militärisch beziehungsweise durch andere Mittel unterstützen oder neutral bleiben möchte. Verdross' Schluss: Auch in dieser Konstellation kann ein Staat seine Neutralität wahren.<sup>53</sup>

Noch vor dem Inkrafttreten des Bundesverfassungsgesetzes über die dauernde Neutralität Österreichs und der Aufnahme Österreichs in die Vereinten Nationen spricht sich Verdross vor dem Hintergrund des Kalten

---

50 *Art 103 UN Charta*: „[Vorrang der Charta] Widersprechen sich die Verpflichtungen von Mitgliedern der Vereinten Nationen aus dieser Charta und ihre Verpflichtungen aus anderen internationalen Übereinkünften, so haben die Verpflichtungen aus der Charta Vorrang.“ (abgedruckt bei *Randelzhofer*, *Völkerrechtliche Verträge*, 2007, 22).

51 *Verdross*, *Neutralität und Vereinte Nationen*, 1955, 347-348.

52 *Art 51 UN Charta*: „[Selbstverteidigungsrecht] Diese Charta beeinträchtigt im Falle eines bewaffneten Angriffs gegen ein Mitglied der Vereinten Nationen keineswegs die naturgegebenen Rechte zur individuellen oder kollektiven Selbstverteidigung, bis der Sicherheitsrat die zur Wahrung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen getroffen hat. Maßnahmen, die ein Mitglied in Ausübung eines Selbstverteidigungsrechts trifft, sind dem Sicherheitsrat sofort anzuzeigen; sie berühren in keiner Weise dessen auf dieser Charta beruhende Befugnis und Pflicht, jederzeit die Maßnahmen zu treffen, die er zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit für erforderlich hält.“ (abgedruckt bei *Randelzhofer*, *Völkerrechtliche Verträge*, 2007, 12).

53 *Verdross*, *Neutralität und Vereinte Nationen*, 1955, 348.

Kriegs und der damit einher gehenden Blockbildung für die Aufwertung des völkerrechtlichen Instituts der dauernden Neutralität aus. Seiner Ansicht nach ist diese Institution in der Lage, zur Sicherung des (Welt-)Friedens und der internationalen Sicherheit beizutragen und steht daher im Einklang mit den Zielen der Vereinten Nationen.<sup>54</sup> Damit reiht sich Verdross in eine Linie mit dem Mainstream der neuzeitlichen Völkerrechtswissenschaft ein, die der Neutralität diese Ziele jedenfalls schon seit dem 19. Jahrhundert zuschreiben.<sup>55</sup>

#### b) Das Kunz-Verdross-Prinzip

In den Jahren 1955 bis 1957 erschienen Zug um Zug Abhandlungen zur österreichischen Neutralität von Alfred Verdross und seinem Kollegen Joseph Laurenz Kunz. Im selben Jahr – 1890 – geboren, promovierten beide 1913 an der Alma Mater Wien<sup>56</sup> und besuchten zusammen das Privatseminar von Hans Kelsen.<sup>57</sup> Kunz arbeitete anschließend als Privatdozent für Völkerrecht an der Universität Wien mit Verdross, bevor er 1932 in die Vereinigten Staaten emigrierte und an der University of Toledo Law School Völkerrecht lehrte.<sup>58</sup>

Kunz vertrat ebenso wie Verdross die Ansicht, dass der Sicherheitsrat durch einen Beschluss das immerwährend neutrale Österreich dauerhaft aus den Zwangsmaßnahmen ausnehmen könnte.<sup>59</sup> Er ging sogar noch einen Schritt weiter als Verdross und war davon überzeugt, dass auch ohne solch einen Beschluss des Sicherheitsrats die Neutralität Österreichs nicht durch die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen gefährdet sei. Er stützte diese Theorie darauf, dass die dauernde Neutralität Österreichs durch die Notifikation und Anerkennung fast aller Staaten des Sicherheits-

---

54 *Ebda*, 348.

55 *Vec*, Neutralität, 2016.

56 Unter anderem *Verosta*, Verdross Leben, 1960, 1-2; *Briggs*, Herbert W., Joseph L. Kunz, 1890-1970, in: *The American Journal of International Law*, Vol 65, No 1, Washington D.C. 1971, 129.

57 Hans Kelsen Institut Universität Wien: <http://www.univie.ac.at/staatsrecht-kelsen/kreis.php>, abgerufen am 21. Mai 2015.

58 *Briggs*, Kunz, 1971, 129.

59 *Kunz*, Joseph Laurenz, Austria's Permanent Neutrality, in: *The American Journal of International Law*, Vol 50, No 2, Washington D.C. 1956, 424.

rats und zahlreicher anderer Staaten völkerrechtlich begründet wurde.<sup>60</sup> Durch dieses Verfahren gingen die anerkennenden Staaten ebenso eine völkerrechtliche Bindung ein, wie das dauernd neutrale Österreich. Daher käme es zu einer Pflichtverletzung seitens der anerkennenden Staaten, würden sie Österreich zu wirtschaftlichen oder militärischen Maßnahmen heranziehen.<sup>61</sup>

Verdross griff diese Argumentation von Kunz auf, verwies auch ausdrücklich auf ihn,<sup>62</sup> baute diese Gedanken seines Kollegen bereits 1957 in seine Ausführungen ein und in der Folge weiter aus. Er stärkte Kunz' Theorie zum einen dadurch, dass er Zweifel, die andere Völkerrechtler mit Art 103 UN Charta<sup>63</sup> zu schüren suchten, mit der Begründung aus dem Weg räumte, dass die Charta ebenso festlege, dass der Sicherheitsrat einzelne Mitglieder von Zwangsmaßnahmen ausnehmen könne. Dabei wäre eine Festlegung „in concreto und generell für alle zukünftigen Konflikte“<sup>64</sup> möglich. Ergänzend brachte Verdross erneut den Faktor des Ermessens des Sicherheitsrats in die Analyse ein. Bei all seinen Handlungen hat sich der Sicherheitsrat in letzter Konsequenz an den Zielen der Vereinten Nationen – die Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Friedens sowie der internationalen Sicherheit – zu orientieren.<sup>65</sup> Ebendiese Interessen verfolgt auch die dauernde Neutralität,<sup>66</sup> darum sei ein paralleles Bestehen des völkerrechtlichen Instituts und der internationalen Organisation im gleichen Rahmen möglich und nicht ausgeschlossen.

Darüber hinaus wandte Verdross die Regelungen des Art 27 UN Charta<sup>67</sup> ein, nach welchen jedes Mitglied des Sicherheitsrats berechtigt sei, die

---

60 Allein bis Anfang August 1956 hatten 57 Staaten die dauernde Neutralität anerkannt oder zur Kenntnis genommen. Eine Liste mit den einzelnen Staaten und dem Anerkennungsdatum findet sich bei *Ermacora*, Felix, Österreichs Staatsvertrag und Neutralität, Sammlung der wichtigsten, die Rechtsstellung der Republik Österreich und ihre Entwicklung betreffenden Rechtsakte und politischen Noten mit Einführung und Erläuterungen, Frankfurt/Berlin 1957, 105.

61 *Kunz*, *Neutrality*, 1956, 424.

62 FN 8 in: *Verdross*, *Neutralität im Wandel*, 1957, 107.

63 Vgl oben FN 50: Bestimmung über den Vorrang der Charta bei Normkollisionen.

64 *Verdross*, *Neutralität im Wandel*, 1957, 107.

65 *Ebda*, 107.

66 *Ebda*, 107-109. Vgl auch *Zemanek*, Karl, Die österreichische Neutralität, in: *Internationales Jahrbuch der Politik*, München 1955, 305.

67 *Art 27 UN Charta*: „[Stimmrecht, Vetorecht] (1) Jedes Mitglied des Sicherheitsrats hat eine Stimme. (2) Beschlüsse des Sicherheitsrats über Verfahrensfragen bedürfen der Zustimmung von neun Mitgliedern. (3) Beschlüsse des Sicherheitsrats über

Heranziehung eines bestimmten Staates zur Teilnahme an nicht-militärischen Zwangsmaßnahmen<sup>68</sup> zu verhindern, da es hierfür eines einstimmigen Beschlusses bedürfe. So ein Beschluss würde aber bedeuten, dass alle Länder, die im Sicherheitsrat vertreten sind und die dauernde Neutralität Österreichs anerkannt haben, eine Verletzung ihrer völkerrechtlichen Pflichten begehen würden.<sup>69</sup>

Beide Völkerrechtler, Verdross und Kunz, waren sich einig darüber, dass die Mitgliedschaft Österreichs bei den Vereinten Nationen keine Verletzung ihrer völkerrechtlichen Neutralitätspflichten darstellt, beziehungsweise dass sie dem Schweizer Muster nicht entgegensteht.<sup>70</sup> Das Schweizer Vorbild, auf das im Moskauer Memorandum verwiesen wird, bezieht sich außerdem auf das Neutralitätsrecht, nicht jedoch auf die Neutralitätspolitik, die im freien Ermessen des einzelnen Staates selbst steht.<sup>71</sup> Auch bei der Aufnahme Österreichs in die Vereinten Nationen, die im Staatsvertrag von Wien durch die Großmächte angeregt wurde, erfolgte keine Diskussion über die dauernde Neutralität, die zuvor notifiziert und (zum Teil ausdrücklich) anerkannt wurde.<sup>72</sup>

So etablierte sich bereits 1957 eine Formel für die Beziehungen zwischen Österreich und den Vereinten Nationen, die ihren Platz in der Lehre und raschen Einzug in die Politik fand. Auch nach 1990 wird noch auf diese These verwiesen,<sup>73</sup> deren Gedanken und Argumente in der Zeit des Kalten Kriegs bereits als herrschende Lehre angesehen wurden.

---

alle sonstigen Fragen bedürfen der Zustimmung von neun Mitgliedern einschließlich sämtlicher ständigen Mitglieder, jedoch mit der Maßgabe, daß sich bei Beschlüssen aufgrund des Kapitels VI und des Artikels 52 Absatz 3 die Streitparteien der Stimme enthalten.“ (abgedruckt bei *Randelzhofer*, Völkerrechtliche Verträge, 2007, 7).

68 Die Heranziehung zu militärischen Zwangsmaßnahmen schließt Verdross aufgrund von Art 43 UN Charta ohnehin aus. *Verdross*, Neutralität im Wandel, 1957, 108.

69 *Ebda*, 107-108.

70 *Ebda*, 104-107; 424.

71 *Ebda*, 107; *Kunz*, Neutrality, 1956, 422-423.

72 *Verdross*, Neutralität im Wandel, 1957, 107.

73 Ich habe die Bezeichnung Kunz-Verdross-Prinzip für diese Arbeit gewählt, um ein Schlagwort zu haben unter welchem die Lehre der beiden Völkerrechtler zum Thema der Vereinbarkeit von (dauernder) Neutralität und dem System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen subsumiert werden kann. In der von mir bearbeiteten Literatur kommt dieser Begriff als solcher explizit nicht vor. Es werden jedoch die Thesen und die Verweise zumindest anfangs noch sehr genau aus- und

## 2. „Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich“

Nach dem Abschluss des Staatsvertrags von Wien am 15. Mai 1955 und der Erlassung des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität Österreichs am 26. Oktober 1955 erscheint als erste umfassende Monographie zur dauernden Neutralität Österreichs in der Völkerrechtswissenschaft die Schrift *Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich* von Alfred Verdross, die vom Bundesministerium für Unterricht herausgegeben wurde.<sup>74</sup>

Weitere Auflagen wurden im Jahr 1966 und als unveränderter Nachdruck 1967 veröffentlicht. Eine Übersetzung ins Englische erfolgte im selben Jahr.<sup>75</sup> Diese Arbeit wird 1977 und 1980 in wesentlich erweiterter Form erneut, jedoch unter dem Titel *Die immerwährende Neutralität Österreichs* publiziert. Auch diese erweiterte Fassung wurde 1978 in englischer Sprache herausgegeben.<sup>76</sup>

Inhaltlich beginnt Verdross mit der Vorgeschichte, der Herausbildung und den Rechtsgrundlagen der österreichischen Neutralität. Danach bespricht er, wie in seinen Aufsätzen<sup>77</sup> zuvor, die permanente Neutralität der Schweiz, da diese bekannterweise Österreich als Muster dienen sollte. Daraus leitet er den Inhalt und den Umfang der Neutralitätspflichten ab und zieht eine Grenze zwischen Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik. Danach widmet er sich der Stellung Österreichs in den Vereinten Nationen

---

angeführt. Mit der Zeit verschwindet der Name Kunz in diesem Zusammenhang und auf ausführliche Verweise wird verzichtet. Die Theorien konnten sich in der herrschenden Lehre etablieren. Vereinzelt tauchen die Begriffe „Verdross-Prinzip“ oder „Verdross Doktrin“ auf. Ob der von mir gebrauchte Begriff in der Zeit nach 1990 vorkommt, kann ich nicht ausschließen. Beispielhaft sei Zemanek angeführt, der 1995 sowohl Verdross als auch Kunz und deren Thesen ausführt, jedoch nicht explizit den Terminus „Kunz-Verdross-Prinzip“ verwendet. Zemanek, Karl, Österreichs Neutralität und die GASP, Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Saarbrücken, den 17. Januar 1995, in: Ress, Georg/Stein, Torsten (Hrsg), Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Sektion Rechtswissenschaften, Nr 315, Saarbrücken 1995, 4.

74 Verdross, Alfred, *Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich*, Wien 1958.

75 Verdross, Alfred, *The Permanent Neutrality of the Republic of Austria*, Wien 1967.

76 Verdross, Alfred, *The Permanent Neutrality of Austria*, Wien 1978.

77 Vgl. Verdross, *Neutralität im Naturrecht*, 1957, 400-402; Verdross, *Neutralität und Vereinte Nationen*, 1955, 345-346; Verdross, *Neutralität im Wandel*, 1957, 103.

und im Europarat und bespricht die Anerkennung der Neutralität sowie eine mögliche Garantierung<sup>78</sup> der Unverletzlichkeit und Unversehrtheit des Staatsgebietes. Vervollständigt wird die Abhandlung mit den Pflichten, welche die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger eines dauernd neutralen Staates betreffen.

a) Verdross bricht eine Lanze für Österreich

In den ersten beiden Auflagen der Monographie *Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich* schimmert im Kapitel, das sich mit der Vorgeschichte der österreichischen Neutralität beschäftigt, ein wenig Wehmut hinsichtlich der erlebten Zeit der Donaumonarchie des Autors durch.

Verdross schilderte zunächst die weltpolitische Rolle Österreichs im 19. Jahrhundert und glorifizierte möglicherweise auch die Teilnahme der Monarchie an der Europa- und Weltpolitik.<sup>79</sup> Aus seiner Sicht kam Österreich bereits nach dem Ende des 1. Weltkriegs eine maßgebliche Stellung im europäischen (Mächte-)Gleichgewicht zu.<sup>80</sup> Um diese These zu untermauern, führte er Art 88 des StV von Saint Germain-en-Laye vom 10. September 1919 an,<sup>81</sup> der die Unabhängigkeit Österreichs und die Unversehrtheit des österreichischen Staatsgebietes sichern hätte sollen. Anknüpfend an die Argumentation, dass Österreichs Unabhängigkeit (auch strategisch) wichtig für die Erhaltung des Weltfriedens sei, führte Verdross die *Opfertheorie* überzeugt ins Treffen.<sup>82</sup> Die Opferrolle Österreichs stützt

---

78 Der Begriff wird speziell von Verdross verwendet. Siehe beispielsweise *Verdross, Neutralität der Republik*, 1958, 16 oder *ders, Neutralität der Republik*, 1966, 30-31.

79 *Verdross, Neutralität der Republik*, 1958, 5-7; *ders, Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich*, Wien 1966, 3-5.

80 *Verdross, Neutralität der Republik*, 1958, 5-6; *ders, Neutralität der Republik*, 1966, 3-4.

81 *Art 88 StV von Saint Germain-en-Laye*: „Die Unabhängigkeit Österreichs ist unänderlich, es sei denn, daß der Rat des Völkerbundes einer Abänderung zustimmt. Daher übernehm[t] Österreich die Verpflichtung, sich, außer mit Zustimmung des gedachten Rates, jeder Handlung zu enthalten, die mittelbar oder unmittelbar oder auf irgendwelchem Wege, namentlich – bis zu seiner Zulassung als Mitglied des Völkerbundes – im Wege der Teilnahme an den Angelegenheiten einer anderen Macht seine Unabhängigkeit gefährden könnte.“ (StGBI Nr 303).

82 *Verdross, Neutralität der Republik*, 1958, 5-6, insbesondere FN 1, *ebda*, 6; *ders, Neutralität der Republik*, 1966, 3-4, insbesondere FN 1, *ebda*, 3-4.

er insbesondere auf den Wortlaut der Moskauer Deklaration vom 1. November 1943, in welcher die Großmächte – Großbritannien, die Vereinigten Staaten von Amerika und die Sowjetunion – erklären, dass Österreich das erste freie Land war, das der Aggression Hitlers zum Opfer gefallen ist und dass die Mächte sich wünschen würden, wieder ein freies und unabhängiges Österreich zu sehen.<sup>83</sup> Heute wird dies anders gesehen. Es hat eine kritische Auseinandersetzung mit dem Opfermythos stattgefunden.<sup>84</sup>

Verdross beschreibt die Bemühungen der Regierung während der Besatzungszeit, die zur Unabhängigkeit führen sollten, und geht dabei ebenso auf die Außenministerkonferenz in Berlin 1954 und das Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 ein.<sup>85</sup> Schon in diesem Kapitel lässt sich an der Rhetorik des Autors erkennen, dass er sich sehr stark mit dem Staat Österreich, der Neutralität und den Staatsbürgerinnen und Staatsbürgern identifiziert. Konstant benutzt er das Possessivpronomen „unser/e“, wenn er eben genannte Begriffe in seiner Monographie verwendet.<sup>86</sup>

Diese Identifikation fällt in der Beschäftigung mit wissenschaftlicher Literatur beziehungsweise bei dieser Analyse der völkerrechtswissenschaftlichen Beiträge zur Neutralität als sprachliches Stilelement besonders auf. Auch in der englischen Übersetzung findet sich das Pronomen, in der Form „our“ wieder.<sup>87</sup> Die Gründe hierfür könnten zum einen darin liegen, dass Verdross ein überzeugter Demokrat und Österreicher war, zum anderen aber vielleicht darin, dass er mit dieser Schrift über die immer-

---

83 Deutsche Übersetzung der Moskauer Deklaration, abgedruckt bei *Stourzh*, Einheit und Freiheit, 2005, 605-606.

84 Kürzlich erschienen: *Karner, Stefan/Tschubarjan, Alexander* (Hrsg), Die Moskauer Deklaration 1943, „Österreich wieder herstellen“, Wien/Köln/Weimar 2015. Darin insbesondere die Beiträge von *Botz* Gerhard, Der „Anschluss“ Österreichs an das Deutsche Reich, 121-133; *Schmid*, Erwin, A., „Anschluss“ 1938 – ein Blick zurück nach 75 Jahren, 134-161 und *Bailer*, Brigitte, Widerstand, Opfermythos und die Folgen für die Überlebenden, 162-173. Vgl. weiters *Liessmann*, Konrad, Paul, Die Insel der Seligen, Österreichische Erinnerungen, Innsbruck/Wien/München/Bozen 2005, 47-58; *Göllner*, Siegfried, Die politischen Diskurse zu „Entnazifizierung“, „Causa Waldheim“ und „EU-Sanktionen“, Opfernarrative und Geschichtsbilder in Nationalratsdebatten, Hamburg 2009.

85 *Verdross*, Neutralität der Republik, 1958, 7; *ders*, Neutralität der Republik, 1966, 5.

86 Unter anderem *Verdross*, Neutralität der Republik, 1958, 5; *ders*, Neutralität der Republik, 1966, 3.

87 Unter anderem *Verdross*, Neutrality of the Republic, 1967, 3.

während Neutralität ein größeres, nicht unbedingt nur akademisches Publikum erreichen wollte.

Indizien für diese Theorie lassen sich zunächst schon anhand des institutionellen Herausgebers der Abhandlungen ableiten. Die Monographie erscheint in den ersten Auflagen und in der erweiterten Ausgabe nicht in klassischen rechtswissenschaftlichen Verlagen, wie etwa dem Springer oder Manz Verlag, sondern im *Österreichischen Bundesverlag*. Als Herausgeber tritt in den ersten drei Auflagen das *Bundesministerium für Unterricht* beziehungsweise 1977 und 1980 das *Bundesministerium für Unterricht und Kultur* auf.

Die Benützung des Possessivpronomens, das den Autor näher zum Geschriebenen zieht, hat gleichzeitig die Wirkung, dass die Wissenschaft zugänglicher erscheint. Die Verbundenheit der Person des Autors im und zum Text wird spürbar. Sicher kann sich hier die Frage stellen, ob dadurch die Integrität und Objektivität des Autors verloren geht, da er dieses Pronomen zwar in den Monographien zur österreichischen Neutralität und in einzelnen Aufsätzen,<sup>88</sup> jedoch nicht in seinen Lehrbüchern *Völkerrecht* und *Universelles Völkerrecht* verwendet. Es fällt zwar auf, dass Verdross enthusiastisch und mit Überzeugung von der Einrichtung der dauernden Neutralität, deren Quellen, Rechte und Pflichten spricht, er stellt diese aber in nachvollziehbarer Weise dar und unterzieht sie der juristischen Interpretation. Zu einer ähnlichen Ansicht gelangt Zemanek in einer Rezension dieses Buchs in den Juristischen Blättern im Oktober 1958:

„Verdross‘ vorbildlich klare Sprache, die Einfachheit in der Darstellung mit juristischer Gründlichkeit verbindet, läßt wünschen, daß seine Broschüre zur notwendigen Aufklärung weitester Bevölkerungskreise über den Charakter der ständigen Neutralität und über die sich aus ihr ergebenden Rechte und Pflichten [...] Verwendung fände.“<sup>89</sup>

---

88 Vor allem dann, wenn er ganze Passagen oder Kapitel aus seiner Monographie über die immerwährende Neutralität für Aufsätze und Beiträge nahezu wortident übernimmt.

89 Zemanek, Karl, Buchbesprechung: Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich, von A. Verdross, in: JBl, Jg 80, Heft 19/20, Wien 1958, 530.

b) Die Bedeutung des Moskauer Memorandums für die österreichische Neutralität

Das Moskauer Memorandum spielt für Verdross eine zentrale Rolle, tritt es doch in seinen zahlreichen Publikationen, die sich mit der Neutralität Österreichs befassen, wiederkehrend als normativer Referenzpunkt auf. Es dient dabei vor allem der Auslegung des Neutralitätsrechts für den dauernd neutralen Staat und unterstützt dadurch in weiterer Folge die Implementierung von Österreichs Sonderstatus im Rahmen der Vereinten Nationen.

Dem Moskauer Memorandum kam innerhalb der österreichischen Völkerrechtslehre immer wieder ein unterschiedlicher Stellenwert zu. Strittig war, ob es als Rechtsquelle für die immerwährende Neutralität zu qualifizieren sei oder nicht. Anders als beispielsweise Kunz<sup>90</sup> stufte Verdross das Moskauer Memorandum als „politische Abmachung“<sup>91</sup> ein, die das Soll eines völkerrechtlichen Vertrags nicht erfülle. Er begründet seine Einschätzung damit, dass sich nur die österreichischen Regierungsmitglieder der Sowjetunion gegenüber verpflichtet hatten, für die Herbeiführung von den im Dokument vereinbarten Maßnahmen und Beschlüssen Sorge zu tragen.<sup>92</sup> Die Regierung sollte demnach in Richtung Neutralität hinwirken.<sup>93</sup>

Verdross führte aus, dass für ein wirksames Zustandekommen eines Staatsvertrages, der Bundespräsident im Zusammenwirken mit dem Nationalrat eine Vereinbarung mit der Sowjetunion hätte treffen müssen (Art 50 B-VG).<sup>94</sup> Diese Konstellation war beim Moskauer Memorandum nicht gegeben, weshalb Verdross dieses auch nicht als Staatsvertrag qualifizierte.

---

90 Anders als Verdross leitet Kunz aus dem Moskauer Memorandum Rechte und Pflichten ab, die den Staat Österreich als solchen verpflichten. Vgl *Kunz*, *Neutrality*, 1956, 421-422.

91 *Verdross*, *Neutralität der Republik*, 1958, 11.

92 Vgl den Text des Moskauer Memorandums im Dokumentenanhang.

93 *Verdross*, *Neutralität der Republik*, 1958, 11-12.

94 *Ebda*, 11; *Art 50 B-VG* (in der Fassung von 1958): „(1) Alle politischen Staatsverträge, andere nur, sofern sie gesetzändernden Inhalt haben, bedürfen zu ihrer Gültigkeit der Genehmigung durch den Nationalrat. (2) Auf Beschlüsse des Nationalrates über die Genehmigung von Staatsverträgen werden die Bestimmungen des Artikels 42, Absatz 1 bis 4, und, wenn durch den Staatsvertrag ein Verfassungsgesetz geändert wird, die Bestimmungen des Artikels 44, Absatz 1 sinngemäß angewendet.“ Rechtsinformationssystem des Bundeskanzleramtes (RIS): <http://www.ris.bka.gv.at>, abgerufen am 29. Mai 2015.

Dennoch sprach er ihm nicht den rechtlichen Gehalt ab, der schließlich zur Neutralitätserklärung führte. Im Gegenteil, er plädierte für die Wichtigkeit und große Bedeutung des Dokuments im Hinblick auf die Auslegung der Maßnahmen, die im Anschluss an das Moskauer Memorandum vom Nationalrat und der Bundesregierung getätigt wurden. Die völkerrechtliche Vertragsqualität des Moskauer Memorandums sah er aber nicht als gegeben an.<sup>95</sup>

Elf Jahre später – 1969 – erschien eine Abhandlung des Wiener Völkerrechtlers Gerhard Hafner,<sup>96</sup> die sich mit der dauernden Neutralität in der sowjetischen Völkerrechtslehre beschäftigte. Darin wird festgehalten, dass die Sowjetunion das Moskauer Memorandum ebenso wenig als völkerrechtlichen Vertrag qualifizierte, zumal auch auf sowjetischer Seite die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für das Verfahren zum Abschluss eines solchen nicht eingehalten worden seien. So wurde das Dokument lediglich paraphiert, eine Ratifikation durch das Präsidium des Obersten Sowjets fehlte jedoch.<sup>97</sup>

### c) Der völkerrechtliche Status

Im Moskauer Memorandum übernahm die Regierungsdelegation unter anderem die Verpflichtung, dafür Sorge zu tragen, dass eine Deklaration abgegeben werde, „die Österreich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird.“<sup>98</sup> Mit dieser Formulierung ist eindeutig auf das völkerrechtliche Institut der dauernden Neutralität verwiesen worden. Vereinbarung

---

95 *Verdross*, Neutralität der Republik, 1958, 11-12.

96 Gerhard Hafner wurde 1943 in Wien geboren und studierte Rechtswissenschaften und Russisch an der Universität Wien. In den Jahren von 1970-90 war er Assistent bei Karl Zemanek. Von 1972-95 unterstützte er das Rechtsbüro des Außenministeriums, 1983 war er Leiter der Abteilung Internationales Wirtschaftsrecht. Seit 1972 war Hafner überdies Mitglied oder Leiter österreichischer Delegationen bei internationalen Konferenzen und Organisationen. Darüber hinaus war er Professor an der Diplomatischen Akademie in Wien. Biographie von Gerhard Hafner auf der Website des Völkerrechtsinstituts der Universität Wien: [https://intlaw.univie.ac.at/file-admin/user\\_upload/int\\_beziehungen/Personal/cv\\_gh\\_engl.pdf](https://intlaw.univie.ac.at/file-admin/user_upload/int_beziehungen/Personal/cv_gh_engl.pdf), abgerufen, am 2. April 2016.

97 *Hafner*, Gerhard, Die permanente Neutralität in der sowjetischen Völkerrechtslehre, Eine Analyse, in: ZÖR, Band 19, Wien/New York 1969, 233.

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

wurde ebenso die Herstellung einer internationalen Verpflichtung zur Aufrechterhaltung des neutralen Status. Verdross sieht die Umsetzung dieser Forderung nach völkerrechtlicher Verbindlichkeit durch das Zusammenspiel mehrerer Akte als gegeben an.

Nach der Unterzeichnung des Staatsvertrags von Wien nahm der Nationalrat am 7. Juni 1955 einstimmig eine EntschlieÙung an, wonach die Bundesregierung mit der Ausarbeitung einer Regierungsvorlage betreffend die dauernde Neutralität Österreichs beauftragt wurde.<sup>99</sup> Diese Vorlage, die nach dem Abzug der alliierten Truppen aus Österreich vom Nationalrat am 26. Oktober 1955 beschlossen wurde, sah vor, das Gesetz in Verfassungsrang zu heben.<sup>100</sup> Auf die Durchführung einer Volksabstimmung wurde verzichtet. Damit erlangte das Gesetz innerstaatliche Geltung. Um dieser Deklaration nun auch völkerrechtliche Verbindlichkeit zu verleihen, notifizierte Österreich dieses Verfassungsgesetz all jenen Staaten, zu denen diplomatische Beziehungen unterhalten wurden, mit der Bitte um Anerkennung. Eine solche erfolgte daraufhin entweder ausdrücklich oder konkludent.<sup>101</sup>

Mit diesem Verfahren erlangte die österreichische Neutralitätsdeklaration, die zunächst in die Form eines Verfassungsgesetzes gegossen wurde, durch die Anerkennung eines Großteils der Staatengemeinschaft ihre internationale Verbindlichkeit. Aufgrund dieses Verfahrens sah Verdross unter der Beachtung des Grundsatzes über die Abänderbarkeit völkerrechtlicher Verträge, wonach für die Änderung dieselben Modalitäten wie bei der Begründung eingehalten werden müssen, ein einseitiges Abgehen vom Status der dauernden Neutralität als rechtswidrig an. Diese Auslegung fand bereits in den späten 50er Jahren Einzug in die herrschende Lehre.<sup>102</sup>

Eine andere Lehrmeinung vertrat der Innsbrucker Völkerrechtler Eduard Reut-Nicolussi.<sup>103</sup> Er versuchte eine Parallele zwischen der US-ameri-

---

99 Verdross, Neutralität der Republik, 1958, 10. Die Texte sowohl der EntschlieÙung als auch der Regierungsvorlage finden sich abgedruckt bei *Ermacora*, Sammlung, 1957, 99-103.

100 Vgl Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Österreichs, BGBl 211/1955 (siehe Dokumentenanhang).

101 Verdross, Neutralität der Republik, 1958, 10-11.

102 *Ebda*, 12; *Kunz*, Neutrality, 1956, 418.

103 Eduard Reut-Nicolussi (1888-1958) absolvierte ein Studium der Rechtswissenschaften, 1911 wurde er an der Universität Innsbruck promoviert. 1931 folgte die Habilitation. Drei Jahre später wurde er zum außerordentlichen, 1948 zum or-

kanischen *Monroe Doktrin*<sup>104</sup> und der österreichischen Neutralitätserklärung herzustellen. Reut-Nicolussi war überzeugt davon, dass die Ähnlichkeiten der beiden Akte „zu auffällig [seien], um übersehen zu werden“.<sup>105</sup> Beides qualifizierte er als politische Stellungnahmen, die keine völkerrechtliche Bindung entfalten und die völkerrechtliche Handlungsfreiheit in keinsten Form einschränken würden. Für ihn wäre ein einseitiges Abgehen vom Status der dauernden Neutralität nicht einmal an formelle Kriterien gebunden. Er war vielmehr der Meinung, dass ein Handeln entgegen der Prinzipien der permanenten Neutralität für ein Abgehen genügen würde, ähnlich dem Eintritt der USA in den 1. Weltkrieg.<sup>106</sup> Diese Ansicht konnte sich in der österreichischen Völkerrechtslehre jedoch nicht durchsetzen.

#### d) Das „Schweizer Muster“ für Österreich

Die dauernde Neutralität der Schweiz zieht sich durch alle Beiträge, die Verdross zur Neutralität Österreichs im Beobachtungszeitraum verfasst hat. Sie ist in diesem Rahmen als Referenzpunkt geradezu selbst *immerwährend*.

Für Verdross hatte die Auseinandersetzung mit der Schweizer Neutralität, abgesehen vom expliziten Bezug im Moskauer Memorandum, einen

---

dentlichen Professor für Völkerrecht und Rechtsphilosophie an der Universität Innsbruck ernannt. Er war zwei Mal Dekan und in den Jahren 1951/52 Rektor. Er war im Widerstand gegen das NS-Regime tätig und war nach 1945 Mitglied der Landesregierung und der ÖVP. Reut-Nicolussi engagierte sich sehr für die Selbstbestimmung Südtirols. Michael Gehler geht davon aus, dass Reut-Nicolussi die österreichische Neutralität mit Skepsis betrachtete, da sie für ihn die Schwächung der österreichischen Schutzmachtstellung für Südtirol bedeutete. Gehler, Michael, „Reut-Nicolussi, Eduard“, in: Neue Deutsche Biographie, Onlinefassung: <http://www.deutsche-biographie.de/pnd129413712.html>, abgerufen, am 11. Februar 2013; Gehler, Michael, Eduard Reut-Nicolussi und die Südtirolfrage 1918-1958, Streiter für die Freiheit und die Einheit Tirols, Innsbruck 2007.

104 Grant, Thomas, D., Doctrines (Monroe, Hallstein, Brezhnev, Stimson), in: Max Planck Encyclopedia of Public International Law, <http://opil.ouplaw.com/view/10.1093/law:epil/9780199231690/law-9780199231690-e697?rskey=EFKzv&result=1&prd=EPIL>, abgerufen am 4. April 2016.

105 Reut-Nicolussi, Eduard, Die österreichische Neutralitätserklärung vom 26. Okt. 1955, in: Laun, Rudolf (Hrsg), Internationales Recht und Diplomatie, Heft 1/2, Hamburg 1956, 27.

106 *Ebda*, 27.

ganz einfachen Grund: außer der Schweizer Praxis gab es keine Anhaltspunkte, geschweige denn Kodifizierungen bezüglich der Rechte und Pflichten eines dauernd neutralen Staates, dessen Status sich auf völkerrechtliche Verbindlichkeiten gründete.<sup>107</sup> Weder im *V.* noch im *XIII. Haager Abkommen* von 1907, die das Neutralitätsrecht in Land- beziehungsweise Seekriegen bestimmen, findet sich eine Norm, welche das völkerrechtliche Institut der dauernden Neutralität ansprechen beziehungsweise regeln würde.<sup>108</sup>

Im Gegensatz zu seinem Schüler Stephan Verosta<sup>109</sup> begnügte sich Verdross damit, die Geschichte und Ausgestaltung der Schweizer Neutralität zu analysieren und daraus *Regeln* für die Interpretation der österreichischen Neutralität zu generieren. Andere Staaten, wie etwa Belgien und Luxemburg, die bis zum Ende des 1. Weltkriegs neutral waren, finden nur in seinem Lehrbuch *Völkerrecht* im Abschnitt über den persönlichen Geltungsbereich des Völkerrechts und dem darin enthaltenen Unterpunkt *Dauernd neutrale und neutralisierte Staaten Anerkennung*.<sup>110</sup>

Verdross verfolgt die Neutralität der Schweiz bis zu ihren Wurzeln ins 16. Jahrhundert zurück. Im 17. Jahrhundert wurde sie zur Staatsmaxime, bevor sie 1814/15 beim Wiener Kongress und später im Staatsvertrag von Versailles vom 28. Juni 1919 auch völkerrechtlich verankert wurde.<sup>111</sup> 1954 gab das *Politische Department* der Schweiz<sup>112</sup> ein Dokument heraus, das die neutralitätsrechtliche Praxis der Schweiz zusammenfassen sollte.<sup>113</sup> Auf dieses Dokument berief sich in weiterer Folge nicht nur Verdross, wenn es um die Definition und Auslegung der Rechte und Pflichten des dauernd neutralen Österreich ging, sondern das Gros der österreichischen Völkerrechtswissenschaftler.

---

107 Vgl. Verdross, *Neutralität der Republik*, 1958, 13.

108 Vgl. das *V.* und *XIII. Haager Abkommen* im Dokumentenanhang.

109 Ausführliche biographische Daten von Stephan Verosta (1909-1998) siehe unter *A./II.*

110 Verdross, *Völkerrecht*, 1937, 56-57; Verdross, *Völkerrecht*, 1950, 86-87; Verdross, *Völkerrecht*, 1955, 95-96.

111 Verdross, *Neutralität der Republik*, 1958, 13-15.

112 Als Politisches Department wird in der Schweiz das Außenministerium bezeichnet.

113 Siehe Dokumentenanhang.

Verdross versuchte, jedoch noch eher vage und unter Berufung auf den deutschen Völkerrechtler Karl Strupp,<sup>114</sup> die Rechte und Pflichten des dauernd neutralen Staates zu definieren. Zu diesen gehöre, dass dauernd neutrale Staaten bei allen Kriegen ihren neutralen Status zu wahren und die militärische Verteidigung der Neutralität nach außen (bewaffnete Neutralität) zu gewährleisten hätten.<sup>115</sup> Darüber hinaus dürfe sich ein dauernd neutraler Staat auch in Friedenszeiten keinen Bündnissen anschließen, die ihn im Kriegsfall in einen Konflikt verwickeln könnten. Er könne sich jedoch um Garantien für die Neutralität bei anderen Staaten bemühen, sei in der Gestaltung seiner Innen- und Außenpolitik unabhängig und brauche keine ideologische Neutralität zu verfolgen, das heißt die Meinungs- und Pressefreiheit wird durch den Status der dauernden Neutralität nicht eingeschränkt. Es wird festgehalten, dass die Neutralität den Staat verpflichtet, nicht jedoch die einzelnen Staatsbürger.<sup>116</sup> Soweit fasste Verdross die Praxis des Schweizer Musters zusammen.

Mit dem Bundesverfassungsgesetz über die dauernde Neutralität Österreichs setzte Österreich jene Pflichten um, die Verdross und Strupp aus dem Schweizer Muster extrahierten. Diese, die Einhaltung der Neutralität bei allen zukünftigen Kriegen, die Wahrung der bewaffneten Neutralität sowie die Bündnisfreiheit zählen nach Verdross erschöpfend alle völkerrechtlichen Neutralitätspflichten auf, die nicht einseitig abgeändert werden können.<sup>117</sup> Verdross hebt exakt diese besonderen Voraussetzungen der Abänderbarkeit hervor, wenn er die Neutralität der Schweiz und Österreichs von jenen Schwedens oder Indiens, deren Neutralität eine politische Maxime, demnach nicht völkerrechtlich begründet ist und von der jederzeit einseitig Abstand genommen werden kann, unterscheidet.<sup>118</sup>

Das *Schweizer Muster* bezieht sich nach Verdross aber nur auf das Neutralitätsrecht, die Neutralitätspolitik ist davon nicht betroffen. Diese Unter-

---

114 Karl Strupp in der Deutschen Biographie: <http://www.deutsche-biographie.de/sfz74918.html>, abgerufen am 29. Mai 2015.

115 Verdross, Neutralität der Republik, 1958, 15-16.

116 *Ebda*, 16. Auch wenn es keine Pflicht zur ideologischen Neutralität gibt, hat Verdross eine Vorstellung davon, wie sich die österreichischen Staatsbürgerinnen und Staatsbürger verhalten sollten: „Allen Österreichern muß daher bei ihren Äußerungen und Handlungen stets das hohe Ziel vor Augen schweben, alles zu unterlassen, was die österreichische Unabhängigkeit gefährden könnte und alles zu tun, was diese zu stärken geeignet ist.“ *Ebda*, 30.

117 *Ebda*, 17.

118 *Ebda*, 25.

scheidung trifft Verdross in dieser Form erstmals in der Monographie *Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich*.<sup>119</sup> Er differenziert folgendermaßen:

„[Neutralitätsrecht] ist nämlich der Inbegriff jener völkerrechtlichen Normen, die einem solchen Staat bestimmte völkerrechtliche Verpflichtungen auferlegen. Die Neutralitätspolitik hingegen sind jene Maßnahmen, die ein Staat im eigenen Interesse ergreift, um seine Neutralität gegen innere und äußere Gefahren zu sichern.“<sup>120</sup>

Verdross war davon überzeugt, dass auch die Großmächte diese Auffassung teilten. Festmachen konnte er diese Theorie an jenem Akt, der Österreich und die Schweiz bereits zwei Monate nach der Erlassung des Bundesverfassungsgesetzes über die dauernde Neutralität Österreichs entscheidend voneinander unterscheiden sollte: der Aufnahme Österreichs in die Vereinten Nationen, die von den Großmächten im Staatsvertrag von Wien angeregt und unterstützt worden war.<sup>121</sup>

Doch nicht nur Verdross kam zu dem Schluss, dass das Vorbild der Schweiz nicht vollumfänglich gemeint sein konnte. Bereits im Oktober 1955 erkannte Zemanek, dass eine generelle Bindung an das (Handlungs-)Muster der Schweiz die Souveränität und Unabhängigkeit Österreichs beschneiden und damit die essentielle Voraussetzung für die dauernde Neutralität fehlen würde.<sup>122</sup> Ein Jahr später schreibt Kunz, dass das *Schweizer Muster* ohnehin nur deshalb als Vorbild für Österreich ins Moskauer Memorandum aufgenommen worden sei, um den Status der dauernden Neutralität determinieren zu können. Es war zu dieser Zeit das einzige Land, das dieses völkerrechtliche Institut mehr als 100 Jahre lang implementiert und geübt hatte.<sup>123</sup> Eine weitergehende Bindung schloss Kunz einerseits schon aufgrund der verschiedenen historischen Entwicklungen aus. Andererseits führte er die unterschiedlichen politischen Auffassungen der beiden Staaten in Bezug auf internationale Organisationen an.<sup>124</sup>

---

119 *Ebda*, 19.

120 *Ebda*, 18.

121 *Ebda*, 18-19.

122 *Zemanek*, Neutralität, 1955, 304.

123 *Kunz*, Neutrality, 1956, 422.

124 Kunz spricht hier nicht nur die Aufnahme Österreichs entgegen der Schweizer Auffassung in die Vereinten Nationen an, sondern führt auch die Situation Österreichs und der Schweiz im Völkerbund an. *Ebda*, 423.

Ein weiteres Merkmal, das die Neutralität der Schweiz von jener Österreichs abgrenzte sah Verdross in der Garantierung der Unverletzlichkeit und Unversehrtheit des Staatsgebietes gegeben. Diese Garantie, die im Moskauer Memorandum explizit vorgesehen war, und von der Verdross 1958 noch gehofft hatte, dass die Großmächte eine solche für Österreich noch übernehmen würden, sollte der einzige Punkt in diesem Dokument sein, der bis heute nicht umgesetzt wurde.<sup>125</sup>

e) Neuerungen in der zweiten Auflage: Eine europäische Perspektive

In der zweiten Auflage der Monographie *Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich*, die 1966 ebenfalls vom Bundesministerium für Unterricht, Wissenschaft und Kunst herausgegeben wurde, kann ein stark ausgebauten Kapitel über den Inhalt und den Umfang der Neutralitätspflichten vorgefunden werden.<sup>126</sup>

Ergänzend zu den Pflichten, die Verdross bereits in der ersten Auflage thematisierte, führte er aus, dass dauernd neutrale Staaten während eines Krieges ebenso das Neutralitätsrecht der Haager Abkommen zu beachten hätten, wie temporär beziehungsweise gewöhnlich Neutrale. Dieses Neutralitätsrecht umfasse *Enthaltungs- und Verhinderungspflichten* ebenso wie die *Pflicht zur Unparteilichkeit*.<sup>127</sup> Damit steht die Frage der wirtschaftlichen Neutralität beziehungsweise Gleichbehandlung in wirtschaftlichen Belangen im Zusammenhang.<sup>128</sup> Verdross erwähnt an dieser Stelle den Grundsatz des *courant normal*, an welchem sich die Schweiz beispielsweise während des 2. Weltkriegs orientiert hatte.<sup>129</sup> Im Allgemeinen bestehe keine Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität, doch sollte ein dauernd neutraler Staat schon in Friedenszeiten keine (wirtschaftlichen) Bin-

---

125 Verdross, Neutralität der Republik, 1958, 28-29.

126 Verdross, Neutralität der Republik, 1966, 15-20.

127 *Ebda*, 15-16; Abschnitt IV Schweizer Neutralitätskonzept (siehe Dokumentenanhang); vgl V. und XIII. Haager Abkommen (siehe Dokumentenanhang).

128 Verdross, Neutralität der Republik, 1966, 16-17.

129 Der Grundsatz des *courant normal* besagt, dass der Durchschnitt des bereits in Friedenszeiten bestandenen Güterverkehrs mit anderen Staaten als Maßstab für den Handelsverkehr mit den kriegsführenden Parteien herangezogen wird. Eine Pflicht, nach diesem Grundsatz zu handeln, besteht völkerrechtlich nicht. Verdross, Neutralität der Republik, 1966, 16; Abschnitt IV Schweizer Neutralitätskonzept (siehe Dokumentenanhang)

dungen eingehen, die ihm die Wahrung der Neutralität im Kriegsfall unmöglich machen würde.<sup>130</sup> Ein weiteres Novum bei Verdross ist die erstmalige Behandlung von *sekundären Pflichten* beziehungsweise *Vorwirkungen* der dauernden Neutralität. Diese schreiben vor, dass ein dauernd neutraler Staat bereits in Friedenszeiten keine Bindungen eingehen darf, die ihn im Kriegsfall neutralitätswidriges Handeln abverlangen würde.<sup>131</sup> Verdross lässt sich bei diesen Ausführungen eindeutig vom Schweizer Neutralitätskonzept des Politischen Departments aus dem Jahr 1954 leiten.<sup>132</sup>

Naheliegender ist, dass die Ausweitung der Beschäftigung mit den Rechten und Pflichten des dauernd neutralen Staates nicht nur in Kriegs- sondern bereits in Friedenszeiten mit den Integrationsbestrebungen in Europa in Zusammenhang gebracht wird. Schon zu Beginn der 60er Jahre steht die Frage einer möglichen Mitgliedschaft zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) im Raum. Die EWG charakterisiert Verdross als Gemeinschaft, die

„das Ziel verfolgt, zwischen [...] Staaten eine integrierte Wirtschaftseinheit mit einer gemeinsamen Außenhandelspolitik und Außenhandelszöllen zu schaffen und zentrale Organe einsetzt, die mit Stimmenmehrheit im Namen der Gemeinschaft mit anderen Staaten bestimmte völkerrechtliche Verträge abschließen können.“<sup>133</sup>

Aufgrund dieser Eigenschaften schloss Verdross eine Vollmitgliedschaft eines dauernd neutralen Staates in der EWG aus. Seine Begründung fokussierte sich auf Art 224 EWGV,<sup>134</sup> der auch in Kriegszeiten in Geltung blie-

---

130 Verdross, Neutralität der Republik, 1966, 16-17.

131 *Ebda*, 14.

132 Vgl. Abschnitt III, Pkt 3 sowie Abschnitt IV Schweizer Neutralitätskonzept (siehe Dokumenten-anhang).

133 Verdross, Neutralität der Republik, 1966, 17.

134 Art 224 EWGV: „Die Mitgliedstaaten setzen sich miteinander ins Benehmen, um durch gemeinsames Vorgehen zu verhindern, daß das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes durch Maßnahmen beeinträchtigt wird, die ein Mitgliedstaat bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder Erfüllung der Verpflichtungen trifft, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat.“ Text als PDF Download (Seite 89) 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.

be. Konkret würde das für Österreich als Vollmitglied bedeuten, dass es wirtschaftliche Sanktionen, wie etwa einseitige Ausfuhrverbote, mittragen müsste, wenn der Ministerrat der EWG solche verhängen würde. Neutralitätsrechtlich wäre dies jedoch sehr problematisch, da einseitige Ausfuhrverbote dem Grundsatz der Unparteilichkeit zuwider laufen. Somit käme es zu einer Verletzung der Neutralitätspflichten auf österreichischer Seite. Würde Österreich hingegen ein beiderseitiges Ausfuhrverbot verhängen, so käme es zu einem Verstoß gegen den EWGV und den darin enthaltenen einheitlichen gemeinsamen Markt. Gleichzeitig mit dieser Maßnahme würde der Außenhandel Österreichs zum Erliegen kommen, was in weiterer Folge die Existenz der Republik bedrohen würde.<sup>135</sup>

Mit der Verneinung der Vollmitgliedschaft stimmte Verdross mit der überwiegenden Meinung der österreichischen, völkerrechtswissenschaftlichen Literatur bis dahin überein. Bereits im Oktober 1955 widmete sich Karl Zemanek der Idee eines möglichen Beitritts zur Montanunion.<sup>136</sup> Zemanek meldete in dieser Hinsicht Bedenken an, nicht etwa weil er der Meinung gewesen wäre, dass eine wirtschaftliche Neutralität geboten sei, sondern weil er die Kohle- und Stahlindustrie als äußerst wichtige ökonomische Bereiche ansah, in welchen beim Ausbruch von Kriegen neutralitätsrechtliches Konfliktpotential liegen würde.<sup>137</sup> Darüber hinaus brachte er Art 4 StV von Wien<sup>138</sup> in die Diskussion ein, welcher einen Zusammen-

---

135 Verdross, Neutralität der Republik, 1966, 17.

136 Die EWG wird erst durch die Römischen Verträge 1957 gegründet.

137 Zemanek, Neutralität, 1955, 306.

138 *Art 4 StV von Wien*: „Verbot des Anschlusses – 1. Die Alliierten und Assoziierten Mächte erklären, daß eine politische oder wirtschaftliche Vereinigung zwischen Österreich und Deutschland verboten ist. Österreich anerkennt voll und ganz seine Verantwortlichkeiten auf diesem Gebiete und wird keine wie immer geartete politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland eingehen. 2. Um einer solchen Vereinigung vorzubeugen, wird Österreich keinerlei Vereinbarung mit Deutschland treffen oder irgendeine Handlung setzen oder irgendwelche Maßnahmen treffen, die geeignet wären, unmittelbar oder mittelbar eine politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zu fördern oder seine territoriale Unversehrtheit oder politische oder wirtschaftliche Unabhängigkeit zu beeinträchtigen. Österreich verpflichtet sich ferner, innerhalb seines Gebietes jede Handlung zu verhindern, die geeignet wäre, eine solche Vereinigung mittelbar oder unmittelbar zu fördern, und wird den Bestand, das Wiederaufleben und die Tätigkeit jeglicher Organisationen, welche die politische oder wirtschaftliche Vereinigung mit Deutschland zum Ziele haben, sowie großdeutsche Propaganda zugunsten der Vereinigung mit Deutschland verhindern.“ (BGBl Nr 152/1955).

schluss mit Deutschland untersage. Zemanek merkte jedoch an, dass es wohl auf die Interpretation dieser Bestimmung ankomme<sup>139</sup> und hier höchst wahrscheinlich nur eine Union zwischen den beiden Staaten Deutschland und Österreich gemeint sei, nicht aber eine Vereinigung von mehreren gleichrangigen Staaten. Ansonsten wäre nach Zemanek ein Beitritt zum Europarat ebenso wenig möglich gewesen.<sup>140</sup> Auch der Innsbrucker Völkerrechtler Heinrich Kipp gehörte in den 50er und 60er Jahren zu den wenigen, die in Bezug auf die Mitgliedschaft zur EWG das Anschlussverbot des Art 4 StV von Wien einbrachten. Kipp schloss sich Zemanek in dieser Hinsicht vollumfänglich an.<sup>141</sup>

Weitere Probleme sahen Zemanek und Kipp ebenfalls in Bezug auf die Mehrheitsbeschlüsse in der EWG sowie im Bereich des neutralitätsrechtlichen Grundsatzes der Gleichbehandlungspflicht<sup>142</sup> und bei den Kündigungsoptionen, die im EWGV grundsätzlich nicht vorgesehen waren (ver-

---

139 Vgl hierzu *Art 35 StV von Wien*: „Auslegung des Vertrages – 1. Soweit kein anderes Verfahren in irgendeinem Artikel des vorliegenden Vertrages besonders vorgesehen ist, wird jede Meinungsverschiedenheit über die Auslegung oder die Durchführung des Vertrages, die nicht durch unmittelbare diplomatische Verhandlungen beigelegt wird, den vier Missionschefs überwiesen, die gemäß Artikel 34 vorgehen, jedoch mit der Maßgabe, daß die Missionschefs in diesem Fall nicht durch die in diesem Artikel vorgesehene Frist beschränkt sind. Jede Meinungsverschiedenheit dieser Art, die von ihnen nicht innerhalb eines Zeitraums von zwei Monaten beigelegt worden ist, wird, falls sich streitende Parteien nicht über andere Mittel der Beilegung einigen, auf Ersuchen einer der beiden Parteien einer Kommission überwiesen, die aus einem Vertreter jeder Partei und einem dritten Mitglied besteht, das von den beiden Parteien einvernehmlich aus Angehörigen eines dritten Staates ausgewählt wird. Sollten sich die beiden Parteien innerhalb eines Monats nicht über Bestellung des dritten Mitgliedes einigen können, kann der Generalsekretär der Vereinten Nationen von jeder der beiden Parteien ersucht werden, die Bestellung vorzunehmen. 2. Die Entscheidung der Mehrzahl der Mitglieder der Kommission stellt die Entscheidung der Kommission dar und ist von den Parteien als endgültig und bindend anzunehmen.“ (BGBl Nr 152/1955).

140 *Zemanek*, Neutralität, 1955, 307. Für eine Vereinbarkeit der dauernden Neutralität mit der Mitgliedschaft im Europarat sprechen sich neben Zemanek unter anderem auch Verdross (unter anderem in: *Verdross*, Neutralität der Republik, 1958, 26-27), und der Innsbrucker Völkerrechtler Heinrich Kipp (vgl: *Kipp*, Heinrich, Österreichs immerwährende Neutralität und die europäische Integration, in: *JB1*, Jg 82, Heft 4, Wien 1960, 90) aus.

141 *Kipp*, Neutralität, 1960, 91.

142 *Zemanek*, Karl, Wirtschaftliche Neutralität, in: *JB1*, Jg 81, Heft 10/11, Wien 1959, 250; *Kipp*, Neutralität, 1960, 91.

gleiche dazu Art 240 EWGV<sup>143</sup>). Da die EWG keine reine Verwaltungsunion war, sondern es durch die politische und wirtschaftliche Integration zu einem Abbau der faktischen Unabhängigkeit des einzelnen Staates kam, sahen die beiden Völkerrechtler weitreichende Folgen für die dauernde Neutralität voraus. Profitable Standorte würden durch die Verflechtungen gefördert und ausgebaut werden. Andere, welche die ökonomischen Anforderungen nicht in der Art erfüllen können, würden eher vernachlässigt. Würde nun Österreich als dauernd neutraler Staat aufgrund seines besonderen Status aus der EWG austreten wollen, könnte dieser ökonomische Umstand zum Nachteil ausschlagen und die (wirtschaftliche) Existenz des Landes bedrohen. Die Unabhängigkeit gilt aber als Voraussetzung für die dauernde Neutralität, womit sich der Kreis zu Verdross' Monographie aus dem Jahr 1966 wieder schließt.<sup>144</sup>

In dieser Schrift zeigte Verdross auch, dass es sich in Bezug auf die Mitgliedschaft zur EFTA anders verhält. Da dieser Zusammenschluss keine Organisationsstruktur aufweist, die der EWG gleichkommt, kann das einzelne Mitglied seine wirtschaftliche Souveränität wahren. Ein dauernd neutraler Staat wäre im Kriegsfall in der Lage, eigenständig über die Aus- und Durchfuhr von Waren zu entscheiden.<sup>145</sup>

Um dennoch an der europäischen Integration teilnehmen zu können, hat sich Österreich in Absprache mit der Schweiz und Schweden auf Richtlinien geeinigt, die Rahmenbedingungen für Verhandlungen über einen Sondervertrag mit der EWG schaffen sollten.<sup>146</sup> Diese drei Staaten haben sich 1962 darauf geeinigt, dass eine Mitgliedschaft angestrebt werden würde,

---

143 Art 240 EWGV: „Dieser Vertrag gilt auf unbegrenzte Zeit.“ Text als PDF Download (Seite 311) 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.

144 *Zemanek*, Wirtschaftliche Neutralität, 1959, 251; *Kipp*, Neutralität, 1960, 90-91. Vgl zu dieser Materie auch den Ansatz von Konrad Ginther, der den EWG Beitritt aus neutralitätspolitischen Gründen ablehnt (*Ginther*, Konrad, Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz, in: JBl, Jg 87, Heft 11/12, Wien 1965, 308) und *Seidl-Hohenveldern*, Ignaz, Die Assoziation der neutralen Staaten mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Lichte des Völkerrechts, in: ÖZA, Jg 5, Heft 1, Wien 1965, 164-177. Hingewiesen sei hier auch darauf, dass dieser Argumentationsstrang in den 80er Jahren eine Renaissance erlebt.

145 *Verdross*, Alfred, Österreich, die europäische Wirtschaftsintegration und das Völkerrecht, in: EA, Folge 13-14, Bonn 1960, 446.

146 *Verdross*, Neutralität der Republik, 1966, 17.

wenn sie als dauernd neutrale Staaten weiterhin selbständige Wirtschaftsbeziehungen zu dritten Staaten unterhalten dürften, sie berechtigt seien, im Fall einer Neutralitätsverletzung den Assoziationsvertrag ganz oder teilweise zu suspendieren oder zu kündigen und wenn sie schon in Friedenszeiten eine Versorgung für einen Krieg treffen könnten. Unter diesen Voraussetzungen wurden 1962/63 bilaterale Verhandlungen mit der EWG aufgenommen.<sup>147</sup>

### 3. Umfassende Publikationstätigkeit

In Verdross' umfangreichen Œuvre finden sich zahlreiche Beiträge, die sich mitunter dem Themenkomplex der dauernden Neutralität widmen. Im ersten Beobachtungszeitraum – von 1955 bis 1969 – erscheint sein Lehrbuch *Völkerrecht* in drei weiteren Auflagen.<sup>148</sup> Seine Monographie *Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich* erreicht wie bereits erwähnt (siehe Kapitel A./I.) ebenso drei Auflagen – 1958, 1966 und 1967 – in deutscher Sprache, eine von ihnen erscheint in englischer Übersetzung (1967).

Darüber hinaus publizierte Verdross eine Vielzahl an Aufsätzen in Festschriften, Sammelbänden und Zeitschriften.<sup>149</sup> Dabei lässt sich vor allem bei den Zeitschriften ein weiter Bogen spannen von *klassischen* juristischen Publikationsorganen, wie den *Juristischen Blättern*, der *Österreichischen Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht*<sup>150</sup> oder dem *Euro-*

---

147 *Ebda*, 18.

148 *Verdross*, Völkerrecht, 1955; *ders.*, Völkerrecht, 4. Aufl, Wien 1959; *ders.*, Völkerrecht, 5. Aufl, Wien 1964. In der vierten Auflage arbeitete Karl Zemanek, in der fünften neben ihm auch Stephan Verosta mit.

149 Ua: *Verdross*, Neutralität und Vereinte Nationen, 1955; *ders.*, Austria's Permanent Neutrality and the United Nations Organization, in: *The American Journal of International Law*, Vol 50, No 1, Washington D.C. 1956, 61-68; *ders.*, Neutralität im Wandel, 1957; *ders.*, Neutrality within the Framework of the United Nations Organization, in: *Symbolae Verzijl*, La Haye 1958, 410-418; *ders.*, Die österreichische Neutralität, in: *ZaöRV*, Bd 19, Stuttgart 1958, 512-530; *ders.*, Europäische Wirtschaftsintegration, 1960; *ders.*, Österreichs Neutralität – ein Beitrag zum Frieden in der Welt, in: *Klecatsky*, Hans (Hrsg), *Die Republik Österreich*, Wien 1968, 279-299; *ders.*, Unbewaffnete Neutralität – dritte Runde, Gibt es noch das Haager Neutralitätsrecht?, in: *Neues Forum*, 15. Jahr, Heft 169-170, Wien 1968, 123-124.

150 Verdross war Mitherausgeber dieser Zeitschrift.

pa Archiv hin zum Neuen Forum, den Monatsblättern für kulturelle Freiheit, und christlich geprägten Zeitschriften, wie der Furche und dem Großen Entschluß.<sup>151</sup> Dass Verdross ebenfalls in religionsnahen Periodika publizierte, kann zurückgeführt werden auf sein christlich geprägtes Elternhaus, seine Bewunderung für die Schule von Salamanca sowie seine Forschungen auf dem Gebiet der christlichen Naturrechtslehre.<sup>152</sup>

#### 4. Die Modifizierungen im Jahr 1968

Bedeutende Aufsätze für die Interpretation der dauernden Neutralität Österreichs Mitte der 50er Jahre wurden bereits in den Kapiteln A./I./1.-3. besprochen. 1968 verfasste Verdross einen Beitrag für den Sammelband *Die Republik Österreich* mit dem Titel *Österreichs Neutralität – ein Beitrag zum Frieden in der Welt*.<sup>153</sup> Dieser Beitrag lässt zwar einerseits erkennen, dass teilweise Kapitel nahezu wortident übernommen wurden, andererseits können neue Ansatzpunkte darin gefunden werden, die ausformuliert im Jahr 1977 Einzug in die dritte Auflage der Monographie *Die immerwährende Neutralität Österreichs* finden werden.

So geht Verdross beispielsweise auf Theorien anderer Wissenschaftler ein, die Österreich bereits ab 1919 als neutral oder zumindest quasi neutral qualifizieren und diese Einschätzung auf Art 88 StV von Saint Germain stützen. In dieser Causa spricht sich Verdross vehement dagegen aus und begründet dies mit Österreichs Vollmitgliedschaft im Völkerbund. Anders als bei der Schweiz wurde mit Österreich kein Sonderabkommen geschlossen, das ihm einen besonderen Status einräumt und dadurch die Teilnahme an militärischen Maßnahmen ausgeschlossen werden kann. Ein solches Abkommen beziehungsweise ein solcher Sonderstatus stand, nach Verdross, für Österreich auch nie zur Debatte.<sup>154</sup>

Änderungen erfuhr ebenfalls der Bereich, der sich mit dem Inhalt und dem Umfang der Neutralitätspflichten beschäftigte, die sich aus dem Bundesverfassungsgesetz über die dauernde Neutralität Österreichs ergeben. Verdross führte an dieser Stelle eine Gliederung in „explicite“ und „impli-

---

151 Auch hier fungierte Verdross als Mitherausgeber.

152 Vgl. Köck, Verdross, 1991, 18-23; Verdross, Neutralität im Wandel, 1957, 401-402.

153 Verdross, Österreichs Neutralität, 1968.

154 Ebda, 285.

cite<sup>155</sup> Neutralitätspflichten ein, die er in weiterer Folge in seine Publikationen übernimmt.<sup>156</sup> Ab 1968 differenzierte er außerdem zwischen „primären“ und „sekundären“ Neutralitätspflichten.<sup>157</sup> Zu ersteren zählte er die Rechte und Pflichten, die im Zusammenhang mit der bewaffneten Neutralität stehen. Angelehnt an das Schweizer Neutralitätskonzept verstand Verdross die sekundären Pflichten, die ebenso unter dem Begriff der „Vorwirkungen“<sup>158</sup> subsumiert werden können, jene Rechte und Pflichten, die es schon in Friedenszeiten zu wahren gilt, um die Neutralität aufrecht erhalten zu können, das heißt, die dazu geeignet sind, die Unabhängigkeit und Gebietshoheit zu schützen.<sup>159</sup> Zu den sekundären Neutralitätspflichten gehörte nach Verdross daher unter anderem die *Pflicht zur Notwehr*<sup>160</sup> genauso wie eine *aktive Außenpolitik*.<sup>161</sup>

Erneut wird der Themenkomplex rund um die *wirtschaftliche Neutralität* angesprochen und ausgebaut. Gestützt auf das Neutralitätskonzept des Politischen Departments der Schweiz stellte Verdross fest, dass ein dauernd neutraler Staat keine Zoll- und Wirtschaftsunion mit einem stärkeren Staat eingehen dürfe, da in diesem Fall die Gefahr der Abhängigkeit zu groß wäre und die Neutralität dann nicht entsprechend aufrecht erhalten werden könnte, sollte es zu einer kriegerischen Auseinandersetzung kommen.<sup>162</sup>

Dagegen sieht Verdross den Beitritt zu einer wirtschaftlichen Staatengemeinschaft mit der dauernden Neutralität als kompatibel an, wenn Voraussetzungen derart gegeben sind, wie sie Österreich, Schweden und die Schweiz an die EWG gestellt haben. Würden diese Bedingungen erfüllt, so entstünde eine Konstellation, die dem Prinzip der Gleichheit der Staaten gerecht wäre und die Gefahr einer übermäßigen Abhängigkeit des dau-

---

155 *Ebda*, 291.

156 Vgl. *Verdross*, Alfred, Die immerwährende Neutralität Österreichs, Wien 1977, 44; *ders.*, Die immerwährende Neutralität Österreichs, Wien 1980, 44.

157 *Verdross*, Österreichs Neutralität, 1968, 292-295.

158 *Ebda*, 293; Vgl. Abschnitt III Schweizer Neutralitätskonzept (siehe Dokumentenanhang).

159 *Verdross*, Österreichs Neutralität, 1968, 293.

160 *Ebda*, 293-294.

161 *Ebda*, 295.

162 *Ebda*, 294-295; Vgl. Abschnitt III, Pkt 3 Schweizer Neutralitätskonzept (siehe Dokumentenanhang).

ern neutralen Staates könnte gebannt werden. Eine politische Unabhängigkeit schiene unter diesen Umständen gewahrt zu werden.<sup>163</sup>

Im Bereich der Neutralitätspolitik setzte sich Verdross verstärkt für eine „aktive“<sup>164</sup> Politik ein, in welcher dem dauernd neutralen Staat die Rolle des Vermittlers zukommen sollte. Kurz wird von ihm auch die Frage aufgeworfen, ob die sowjetische Völkerrechtslehre einer anderen Auffassung von Neutralität folgen würde als der Westen. Ebenso kurz und bündig stellte er dazu fest, dass die Sowjetunion keine andere Interpretation im Sinn gehabt haben kann und verwies darauf, dass sie doch das Moskauer Memorandum mit Österreich unterschrieb, in welchem das Schweizer Muster explizit festgelegt wurde.<sup>165</sup>

In weiterer Folge greift Verdross Theorien auf, die davon ausgehen, dass Österreich verpflichtet sei, an allen, respektive an allen nicht-militärischen Maßnahmen im Rahmen der UN Charta teilzunehmen.<sup>166</sup> Diese kritischen Stimmen verweist Verdross auf die von ihm maßgeblich geprägte, seit 1957 bestehende, herrschende Lehre, wonach Österreich mit seinem anerkannten völkerrechtlichen Status vorbehaltlos in die Vereinten Nationen aufgenommen wurde. Mit dieser Anerkennung gehe gleichzeitig die Pflicht einher, dass die Vereinten Nationen Österreich zu keinerlei Maßnahmen heranziehen können, welche dem Neutralitätsrecht entgegenstehen würden.<sup>167</sup>

Verdross führt in diesem Zusammenhang die These seines Schülers Zemanek ins Treffen, wonach es der österreichischen Bundesregierung im Einzelfall obliege, abzuwägen, ob die Teilnahme an einer Sanktion aus neutralitätsrechtlichen Gründen möglich sei.<sup>168</sup> Dieser These steht Verdross überaus befürwortend gegenüber.<sup>169</sup>

Daran anschließend greift Verdross den Fall der wirtschaftlichen Sanktionen gegenüber Rhodesien im Jahr 1968 auf, an denen sich Österreich beteiligte. Diese Beteiligung war für den Völkerrechtler durchaus gerecht-

---

163 Vgl. Verdross, Österreichs Neutralität, 1968, 294-295.

164 *Ebda*, 295.

165 *Ebda*, 295; Vgl. auch Abschnitt I, Pkt 1 des Moskauer Memorandums (siehe Dokumentenanhang).

166 Verdross, Österreichs Neutralität, 1968, 296.

167 *Ebda*, 298.

168 Zemanek, Karl, Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Österreich an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens, in: ZaöRV, Bd 28, Stuttgart 1968, 27-28, 30.

169 Verdross, Österreichs Neutralität, 1968, 297.

fertigt, da sich die Neutralitätspflichten ja nur auf „zwischenstaatliche Verhältnisse“<sup>170</sup> beziehen. Da Rhodesien als ehemalige britische Kolonie noch nicht als Staat anerkannt war, mangelte es am Merkmal der Zwischenstaatlichkeit, was dazu führte, dass die Teilnahme Österreichs an diesen wirtschaftlichen Maßnahmen, so Verdross, neutralitätsrechtlich von keinerlei Bedeutung war.<sup>171</sup>

Um dennoch unter bestimmten Voraussetzungen unter Wahrung der Neutralität an friedenserhaltenden Maßnahmen der Vereinten Nationen teilnehmen zu können, erließ der Nationalrat im Jahr 1965 zwei Gesetze, welche dies ermöglichen sollten. Zum einen das *Bundesverfassungsgesetz vom 30. Juni 1965 über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen*<sup>172</sup> sowie das *Bundesgesetz vom 14. Juli 1965 über die Entsendung von Angehörigen des Bundesheeres zur Hilfeleistung in das Ausland (Auslandseinsatzgesetz – AusLEG)*.<sup>173</sup> Bezugnehmend auf diese Rechtsgrundlagen führte Verdross aus, dass die Entsendung von Truppen zum Zweck der Friedenssicherung möglich sei, wobei die Entscheidung darüber einzelfallbezogen ergehen und im Ermessen Österreichs liegen müsse.<sup>174</sup>

Zum ersten Mal lobt Verdross auch ausdrücklich das Engagement Österreichs in den Vereinten Nationen und hebt besonders die ständigen Vertreter *Franz Matsch* und den späteren UN-Generalsekretär *Kurt Waldheim* hervor. Durch Österreichs Wirken in den Vereinten Nationen fühlt sich Verdross auch in seiner Annahme bestärkt, dass die Vereinbarkeit von dauernder Neutralität und das System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen gegeben ist.<sup>175</sup>

Auffallend an diesem Beitrag ist, dass Verdross hier durchwegs wieder das Possessivpronomen „unser“ verwendet. Dies mag zum Teil daran liegen, dass er einzelne Abschnitte wortident aus den beiden Auflagen seiner

---

170 *Ebda*, 297.

171 *Ebda*, 297-298; Vgl auch *Zemanek*, Problem der Beteiligung, 1968; *Zemanek*, Karl/*Neuhold*, Hanspeter, Die österreichische Neutralität im Jahre 1967, in: *ÖZA*, Jg 8, Heft 1, Wien 1968, 30-32; *Zemanek*, Karl/*Neuhold* Hanspeter, Die österreichische Neutralität im Jahre 1968, in: *ÖZA*, Jg 9, Heft 3, 166-167.

172 BGBl 173/1965.

173 BGBl 233/1965.

174 *Verdross*, Österreichs Neutralität, 1968, 298-299.

175 *Ebda*, 299.

Monographie über die dauernde Neutralität Österreichs übernommen<sup>176</sup> beziehungsweise er Vorarbeiten für eine dritte Auflage dieser Schrift geleistet hat.<sup>177</sup>

## 5. Die Streitfrage der unbewaffneten Neutralität

In einer Debatte über die unbewaffnete Neutralität, die im *Neuen Forum* ausgetragen wurde, meldete sich der „Altmeister österreichischer Jurisprudenz“<sup>178</sup> und Mitherausgeber Alfred Verdross im Jahr 1968 (erneut) zu Wort. Das Streitgespräch zwischen Prof. Hans Thirring, der mit seiner Forderung nach einer unbewaffneten Neutralität den Diskurs ausgelöst hatte, dem Verteidigungsminister Georg Prader, dem Völkerrechtsprofessor Alfred Verdross und dem Berliner Juristen und Politikwissenschaftler Ossip K. Flechtheim wurde im *Neuen Forum* in den Jahren 1966 bis 1968 ausgetragen.<sup>179</sup>

Verdross vertrat in dieser Kontroverse vehement das Konzept der bewaffneten Neutralität. Zum einen wird von ihm erörtert, dass sich die Pflicht zur Führung einer solchen bereits aus dem Moskauer Memorandum, respektive dem darin festgelegten Schweizer Muster, welches durch das Bundesverfassungsgesetz über die dauernde Neutralität Österreichs umgesetzt wurde, ergäbe. Darüber hinaus hielt Verdross die Anwendbarkeit des V. Haager Abkommens für evident.<sup>180</sup> Entgegen Thirrings Ansicht war Verdross davon überzeugt, dass das V. Haager Abkommen nicht durch eine Resolution der Generalversammlung der Vereinten Nationen abgeändert werden könne. Als kodifiziertes Gewohnheitsrecht, das von allen

---

176 Beispielsweise wenn es um die Bewertung der Neutralität im Wandel der Geschichte, die Neutralität in den Vereinten Nationen oder die Rechtsgrundlagen der österreichischen Neutralität geht.

177 In die dritte Auflage der Monographie (*Verdross, Immerwährende Neutralität, 1977*) werden etwa die Ausführungen über die verschiedenen Arten der Neutralität, die Vorgeschichte der österreichischen Neutralität und der Abschnitt über Österreich in den Vereinten Nationen übernommen.

178 *Verdross, Unbewaffnete Neutralität, 1968, 123.*

179 *Thirring, Hans, Unbewaffnete Neutralität, in: Neues Forum, 13. Jahr, Heft 150-151, Wien 1966, 361-363; Prader, Georg, Bewaffnete Neutralität, in: ebda, 364; Thirring, Hans, Unbewaffnete Neutralität – zweite Runde, in: Neues Forum, 14. Jahr, Heft 167-168, Wien 1967, 808-810; Flechtheim, Ossip K., Für Friedensinitiative der Neutralen, in: ebda, 810-812.*

180 *Verdross, Unbewaffnete Neutralität, 1968, 123.*

Staaten anerkannt ist, wäre eine Abänderung nur dann möglich, wenn es zu einer neuen Kodifikation oder einer allgemeinen als Recht anerkannten Übung kommen würde.<sup>181</sup>

Für Verdross war die Verteidigungspflicht, welche mit der bewaffneten Neutralität einhergeht, in einer Zeit, in welcher sich die Vereinten Nationen noch nicht zu einer „Weltautorität“<sup>182</sup> entwickeln konnten, aus strategisch-politischen Gründen abzulehnen. Er konnte daher dem Vorschlag Thirring's nichts abgewinnen, da seiner Meinung nach eine einseitige unbewaffnete Neutralität eine Verlockung für Gebietserweiterungen darstellen und somit die Voraussetzungen für einen Krieg fördern würde. Kriege würden Verdross zufolge nicht einfach durch ein Gewaltverbot und die Abrüstung von Neutralen verschwinden. Dazu bedürfe es vielmehr einer „Weltautorität“, die genug Macht ausüben kann, damit Konflikte friedlich beigelegt werden können. Verdross sprach sich also klar für die Stärkung der Vereinten Nationen aus, um einerseits den Krieg und andererseits die mit ihm verbundene Neutralität zu überkommen.<sup>183</sup>

## II. Von den Verhandlungen in Moskau zum Lehrstuhl an die Alma Mater: Stephan Verosta

Mit der Übernahme des Lehrstuhls von Alfred Verdross im Jahr 1962 begann für Stephan Verosta ein neuer beruflicher Abschnitt. Zunächst Richter in Wien und Niederösterreich arbeitete er schon in den dreißiger Jahren ehrenamtlich an der juristischen Fakultät der Universität Wien als Assistent, war in der Rechtsabteilung für auswärtige Angelegenheiten im Bundeskanzleramt tätig, sowie Assistent und Vortragender an der Wiener Konsularakademie.<sup>184</sup> Nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs im Frühjahr 1945 nahm er eine Stelle in der Völkerrechtsabteilung des Außenministeriums an.<sup>185</sup> Bereits zwei Jahre später stieg er zum stellvertretenden Leiter

---

181 *Ebda*, 123.

182 *Ebda*, 124.

183 *Ebda*, 124.

184 *Fischer, Peter/Köck, Heribert, Franz/Verdross, Alfred, Stephan Verosta, Völkerrechtler und Rechtsphilosoph*, in: *Fischer, Peter/Köck, Heribert, Franz/Verdross, Alfred* (Hrsg), *Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag*, Berlin, 1980, 1-2.

185 *Ebda*, 2.

der Abteilung auf,<sup>186</sup> die er in den Jahren 1950-1951 (Stellvertretung für den erkrankten Leiter Rudolf Blühdorn) und von 1953-1956 leiten sollte.<sup>187</sup>

Als Diplomat und Rechtsberater war Verosta Mitglied der österreichischen Delegationen an den wohl bedeutendsten Konferenzen für die junge Zweite Republik. So reiste er 1948 zur Konferenz nach Paris, wo die *Marshallplan Hilfe* für (West-)Europa verhandelt und beschlossen, sowie die *Organisation für europäische und wirtschaftliche Zusammenarbeit* (OEEC) gegründet wurde.<sup>188</sup>

Verostas Kollege im diplomatischen Dienst *Ludwig Steiner* schreibt in der Festschrift zu Verostas 70. Geburtstag, dass nach Selbstauskunft des Jubilars die größten Höhepunkte seiner diplomatischen Karriere die Verhandlungen in Moskau im April 1955 und die anschließenden Konferenzen in Wien im Mai 1955, die zum Abschluss des Staatsvertrags führten, waren.<sup>189</sup> Verosta hatte sich bereits Jahre vor dem Moskauer Memorandum und dem Staatsvertrag mit dem Konzept der Neutralität befasst, vor allem studierte er die Geschichte der dauernd neutralen Staaten Schweiz und Belgien. Über diese Recherchen setzte er die Regierungsdelegation um Figl, Kreisky, Schärf und Raab in Kenntnis, bevor sie zu den Verhandlungen nach Moskau aufbrachen.<sup>190</sup>

Als Rechtsberater war Verosta bei allen Besprechungen der Regierungsdelegation in Moskau sowie in der Funktion als Botschafter bei den Konferenzen in Wien, die von 10. bis 15. Mai 1955 stattfanden, anwesend.<sup>191</sup> Persönliche Eindrücke zu diesen Beteiligungen werden, zumindest in Verostas Beiträgen zur Neutralität Österreichs, vergebens gesucht. Dafür wird eine Affinität des Diplomaten und Völkerrechtlers zum Gleichgewicht in Europa erkennbar.

---

186 *Steiner*, Ludwig, Der Diplomat Stephan Verosta, in: *Fischer*, Peter/*Köck*, Heribert, Franz/*Verdross*, Alfred (Hrsg), Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag, Berlin, 1980, 11.

187 *Fischer/Köck/Verdross*, Stephan Verosta, 1980, 2; *Steiner*, Diplomat Stephan Verosta, 1980, 13.

188 *Steiner*, Diplomat Stephan Verosta, 1980, 12.

189 *Ebda*, 16.

190 *Ebda*, 15.

191 *Ebda*, 15-16.

## 1. Ein neues Gutachten

Im Gegensatz zu anderen Völkerrechtlern, wie etwa *Alfred Verdross*, *Karl Zemanek*, *Hanspeter Neuhold* oder *Waldemar Hummer*, finden sich bei Verosta relativ wenig Arbeiten, die sich mit der immerwährenden Neutralität Österreichs befassen. Das soll aber nicht heißen, dass sie minder von Bedeutung wären. Das Gegenteil ist der Fall. Anlässlich des dritten österreichischen Juristentages 1967 verfasste Verosta auf Ansuchen von Bruno Kreisky und dem damaligen Außenminister *Lujo Toncic-Sorinj* ein Rechtsgutachten<sup>192</sup> über die dauernde Neutralität Österreichs, das im selben Jahr auch in einer erweiterten Ausgabe erschienen ist.<sup>193</sup> Diese Schrift trägt wesentlich zum Verständnis und der juristischen Interpretation des Rechts der dauernden Neutralität bei.<sup>194</sup>

Verosta gliedert seine Arbeit in einen Einleitungsteil, in welchem er erste Definitionen zur Abgrenzung der verschiedenen Arten der Neutralität vornimmt, in einen Hauptteil über praktische Beispiele der dauernden Neutralität, und in einen weiteren, der sich explizit mit dem Recht der dauernden Neutralität befasst, sowie einen durchaus umfangreichen Dokumentenanhang.

### a) Das Schweizer Muster: Eines von Vielen?

Stephan Verosta differenziert die Neutralität so, wie sie in der Staatenpraxis vorkommt, in vier verschiedene Kategorien: die gewöhnliche oder temporäre Neutralität, die faktisch dauernde Neutralität, die formell dauernde Neutralität sowie die Quasi-Neutralität.<sup>195</sup>

Die *gewöhnliche oder temporäre* Neutralität beginnt mit der Neutralitätsdeklaration vor oder zu Beginn eines speziellen Kriegs und endet mit dem Kriegseintritt oder mit dem Kriegsende. Als Rechtsquellen kommen hier primär das V. und das XIII. Haager Abkommen, als kodifiziertes Völkergewohnheitsrecht, zur Anwendung.<sup>196</sup> Die *faktische dauernde* Neutralität befolgt die Rechte und Pflichten, die mit der dauernden Neutralität ein-

---

192 Verosta, Stephan, Die dauernde Neutralität, Gutachten, Wien 1967.

193 Verosta, Stephan, Die dauernde Neutralität, Ein Grundriß, Wien 1967.

194 Steiner, Diplomat Stephan Verosta, 1980, 19.

195 Verosta, Grundriß, 1967, 11-20.

196 Ebda, 11-12.

hergehen ohne aber die völkerrechtliche Verpflichtung diesen Status aufrecht zu erhalten.<sup>197</sup> Anders als die faktische ist die formell *dauernde oder immerwährende* Neutralität völkerrechtlich begründet und löst ein multilaterales Verpflichtungsverhältnis der beteiligten Staaten aus, das heißt nicht nur zwischen dem dauernd neutralen Staat und den anerkennenden, sondern auch zwischen den anerkennenden Staaten untereinander.<sup>198</sup> Der dauernd neutrale Staat nimmt eine Beschränkung seines außenpolitischen Handelns hin, die anderen Staaten schränken ihre politischen und wirtschaftlichen Handlungen ein.<sup>199</sup> In der *Quasi-Neutralität* stecken Elemente der dauernden Neutralität, etwa das multilaterale Verpflichtungsverhältnis und die Wahrung der Unabhängigkeit, jedoch wird hierbei nicht auf das Recht des Krieges verzichtet.<sup>200</sup>

Diese Kategorisierung ist für Verosta von zentraler Bedeutung, sieht er die dauernde Neutralität doch als Teil des Friedensrechts und nicht als Sonderform der gewöhnlichen Neutralität, die für den dauernd neutralen Staat erst im Kriegsfall zu seinen Rechten und Pflichten hinzutritt.<sup>201</sup> Diesen Zugang zum Friedensrecht teilte der Schweizer Professor *Dietrich Schindler* und Verosta-Rezensent nicht. In seiner Buchbesprechung zu Verostas Gutachten hebt er mehrmals kritisch die Zuschreibung der dauernden Neutralität zum Friedensrecht hervor.<sup>202</sup>

Zwar war im Moskauer Memorandum explizit vom Schweizer Muster in Bezug auf die zukünftige Ausgestaltung der dauernden Neutralität Österreichs die Rede, Verosta vertrat aber die Meinung, dass sich das Recht der dauernd Neutralen erst durch die Staatenpraxis entwickeln konnte. Da-

---

197 *Ebda*, 19-20.

198 *Ebda*, 12.

199 *Ebda*, 13.

200 *Ebda*, 18-19.

201 *Ebda*, 6, 66ff.

202 *Schindler*, Dietrich, Rezension: Die dauernde Neutralität, Ein Grundriß von St. Verosta, in: ZÖR, Bd 19, Wien/New York 1969, 322-323. Zu dieser Thematik vielleicht ein paar Worte zum Neutralitätsbegriff als solchen: Der Wandel der Semantik der Neutralität im politisch-sozialen Sprachgebrauch hat gezeigt, dass sich die Neutralität als völkerrechtlich geordneter Zustand – ein Staat steht zwischen Kriegführenden – von der Voraussetzung des Krieges gelöst hat. Neutralität ist auch außerhalb von Krieg möglich. Es bestehen äußere rechtliche Wirkungen bereits in Friedenszeiten und im Hinblick auf zukünftige Kriege. *Steiger*, Heinhard, „Neutralität“, in: *Brunner, Otto/Conze, Werner/Koselleck*, Reinhart, Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd 4, Mi-Pre, Stuttgart 1978, 315-316.

für ist aber nicht nur die Schweiz heranzuziehen, sondern auch Belgien und Luxemburg. Da die Schweiz die längste Praxis aufzuweisen hat und das Politische Departement 1954 ein Neutralitätskonzept veröffentlichte, welche die Modalitäten des Neutralitätsrechts zusammenfasst, bietet sich für Verosta das Schweizer Muster sehr gut zur Orientierung an.<sup>203</sup>

Anders als Verdross konzentrierte sich Verosta in seiner Darstellung nicht nur auf das Zustandekommen sowie die Geschichte der dauernden Neutralität der Schweiz und Österreich. Für sein Gutachten unterzieht er ebenso die nordischen Länder Schweden, Norwegen und Finnland einer genaueren Analyse. Schweden und Finnland stellen für Verosta bedeutende Beispiele für die Übung der faktischen dauernden Neutralität dar.<sup>204</sup> Im Fall Norwegen kam es zwar zu einem Ansuchen um Anerkennung der dauernden Neutralität, eine völkerrechtliche Begründung blieb aber aus. Stattdessen wurde hier eine Quasi-Neutralität mittels *Integritätsvertrag* im Jahr 1907 eingerichtet. Darin garantierten die vier Großmächte die Unabhängigkeit und Unversehrtheit Norwegens. Dieser Vertrag sollte zunächst für zehn Jahre in Geltung bleiben.<sup>205</sup> Im Jahr 1917 wurde er dann für die gleiche Dauer verlängert.<sup>206</sup> Mit dem Ansehensverlust der Neutralität kündigt Norwegen diesen Vertrag jedoch auf und war ab 1928 nur noch faktisch neutral, bis es 1949 der NATO beitrat.<sup>207</sup>

1969 weitet Verosta seine Betrachtungen aus und nimmt die Vereinigten Staaten von Amerika aufgrund ihrer Politik im 19. Jahrhundert in den Zirkel der faktisch dauernd neutralen Staaten auf und schließt sie damit in den Kreis der Neutralen mit ein.<sup>208</sup>

b) Von „quasi“ zu „immerwährend“: Verosta und die Kontinuität der österreichischen Neutralität

Im Hinblick auf die historische Darstellung holt Verosta sehr weit aus. Nicht nur bei Finnland, Norwegen, Schweden oder der Schweiz, auch in

---

203 Verosta, Grundriß, 1967, 17-18.

204 Vgl ebda, 21-26, 30-35.

205 Ebda, 28-29.

206 Ebda, 29.

207 Ebda, 30.

208 Verosta, Stephan, Der Bund der Neutralen, Heinrich Lammasch zum Gedächtnis, Wien/Köln/Graz 1969, 186.

Bezug auf Österreich und die Geschichte seiner Neutralität beginnt Verosta seine Abhandlung bereits im 12. Jahrhundert bei den altösterreichischen Ländern.<sup>209</sup> Nach der Aufarbeitung der monarchischen Vergangenheit Österreichs gelangt Verosta an den eigentlichen Ausgangspunkt, den er als Geburtsstunde der österreichischen Neutralität ansieht: das Ende der Habsburgermonarchie und der Abschluss des Staatsvertrags von Saint Germain, der seiner Ansicht nach die Quasi-Neutralität Österreichs begründen konnte.<sup>210</sup>

Den Begriff der *Quasi-Neutralität* schreibt Verosta Hans Kelsen zu, der die Ansicht vertreten hatte, dass Deutsch-Österreich aufgrund seines späteren Entstehens nicht am 1. Weltkrieg teilgenommen hat und daher quasi-neutral war.<sup>211</sup> Verosta baute diesen Terminus dahingehend aus, dass er ihn für den „besonderen internationalen Status“,<sup>212</sup> der Österreich seiner Theorie nach im Art 88 StV von Saint Germain<sup>213</sup> zugesprochen wurde, verwendet. Die Frage, die sich dabei stellt, warum das Wort *neutral* nicht ausdrücklich in der Bestimmung enthalten ist, beantwortet Verosta damit, dass die Siegermächte zum einen nicht auf Reparationszahlungen verzichten wollten, zum anderen wurde das Ansehen der Neutralität nach dem 1. Weltkrieg und mit der Schaffung des Völkerbundes stark abgewertet.<sup>214</sup>

Ein weiteres Indiz für den quasi-neutralen Status Österreich erkennt Verosta in Art 80 Vertrag von Versailles,<sup>215</sup> der als korrespondierende Bestimmung zu Art 88 StV Saint Germain angesehen werden kann, welcher die Unabhängigkeit Österreichs bestimmt und ein relatives Anschlussver-

---

209 Verosta, Grundriß, 1967, 44ff.

210 Ebda, 44, 49ff.

211 Ebda, 50-51.

212 Ebda, 54.

213 Vgl FN 81.

214 Verosta, Grundriß, 1967, 54.

215 Art 80 Vertrag von Versailles: „Deutschland erkennt die Unabhängigkeit Österreichs innerhalb der durch Vertrag zwischen diesen Staaten und den alliierten und assoziierten Hauptmächten festzusetzenden Grenzen an und verpflichtet sich, sie unbedingt zu achten; es erkennt an, daß diese Unabhängigkeit unabänderlich ist, es sei denn, daß der Rat des Völkerbunds einer Abänderung zustimmt.“ Deutsches Reichsgesetzblatt 140/1919, abrufbar in der Sammlung historischer Rechts- und Gesetzestexte der Österreichischen Nationalbibliothek (ALEX) unter <http://allex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1919&size=45&page=1035>, abgerufen am 3. Juni 2015. Vgl dazu auch FN 81.

bot an Deutschland enthält.<sup>216</sup> Verosta geht in seinem Gutachten davon aus, dass dieses Anschlussverbot nicht nur an Deutschland, sondern auch an die Nachbarstaaten Ungarn und Italien gerichtet ist. Österreich sollte ein unabhängiges, selbstständiges Land bleiben.<sup>217</sup>

Dieser neutralitätsähnliche Status orientierte sich Verosta zufolge am Muster der Schweiz. Eine Garantie der Großmächte wurde für nicht notwendig erachtet, zumal der Völkerbund eine „Kollektivgarantie“<sup>218</sup> lieferte. Mit dem *Genfer Protokoll* vom 4. Oktober 1922 und dem *Protokoll von Lausanne* vom 15. Juli 1932, mit welchen Österreich Anleihen zuerkannt wurden,<sup>219</sup> sieht Verosta die sinngemäße Wiederholung des Art 88 StV von Saint Germain und damit den erneuten Zuspruch des quasi-neutralen Status durch die Verpflichtung zur Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit.<sup>220</sup>

Nach dem Ende des 2. Weltkriegs bejaht Verosta die Opfertheorie ebenso wie Verdross, auf den er in dieser Angelegenheit ausdrücklich Bezug nimmt und wörtlich zitiert.<sup>221</sup> In einer anderen Sache sind sich die beiden weniger eins, nämlich im Hinblick auf die Theorie der österreichischen Quasi-Neutralität der 1. Republik. Wie oben bereits erwähnt,<sup>222</sup> verneint Verdross im Gegensatz zu Verosta jegliche Art von Neutralität für Österreich, das (Voll-)Mitglied im Völkerbund war, keinen Sonderstatus wie die

---

216 Es bestand nur ein relatives Anschlussverbot, da es mit der Zustimmung des Völkerbundes aufgehoben beziehungsweise abgeändert werden hätte können. Vgl dazu FN 215.

217 *Verosta*, Grundriß, 1967, 55.

218 *Ebda*, 56.

219 Zur Untermauerung seiner These druckt Verosta die folgende Erklärung ab, die im Genfer Protokoll enthalten ist und im Protokoll von Lausanne sinngemäß wiederholt wurde: „In dem Augenblick, da sie es unternehmen, Österreich in seinem Werke des wirtschaftlichen und finanziellen Wiederaufbaus des Landes zu helfen, einzig und allein im Interesse Österreichs und des allgemeinen Friedens und in Übereinstimmung mit den Verpflichtungen handelnd, welche sie beim Eintritt in den Völkerbund übernommen haben, erklären feierlich: daß sie die politische Unabhängigkeit, die territoriale Integrität und die Souveränität Österreichs achten werden; daß sie keinerlei besonderen oder ausschließlichen Vorteil wirtschaftlicher oder finanzieller Art zu erlangen trachten werden, welcher diese Unabhängigkeit direkt oder indirekt beeinträchtigen könnte[...].“ *Verosta*, Grundriß, 1967, 58.

220 *Ebda*, 58, 60.

221 *Ebda*, 61.

222 Vgl dazu das Kapitel A./I./4. Modifizierte Theorien im Jahr 1968.

Schweiz genoss und sich daher an allen militärischen und nicht-militärischen Maßnahmen zu beteiligen hatte.<sup>223</sup>

### c) Das multilaterale Verpflichtungsverhältnis

Im zweiten Hauptteil beschäftigt sich Verosta mit der Genese und der Definition des Rechts der dauernden Neutralität. Er grenzt dieses völkerrechtliche Institut von der gewöhnlichen Neutralität, die zwar ebenfalls dem Völkergewohnheitsrecht entstammte, jedoch eine Kodifikation durch das V. und das XIII. Haager Abkommen erfuhr, ab<sup>224</sup> und definiert es folgendermaßen:

„Das Institut der dauernden Neutralität ist ein völkerrechtlicher Status, welcher der Behauptung der Unabhängigkeit des Staatsgebietes eines bestimmten Staates in dauerndem Frieden und zugleich der Aufrechterhaltung des allgemeinen Friedens, der Sicherheit und des politischen Gleichgewichtes in einer bestimmten geographischen Region dient. Die dauernde Neutralität ist daher vor allem ein Institut des völkerrechtlichen Friedensrechtes, das seiner Konzeption nach alle Kriege überdauert.“<sup>225</sup>

Die Rechte und Pflichten der dauernden Neutralität können nach Verostas Ansicht nur aus dem Völkergewohnheitsrecht respektive der Staatenpraxis abgeleitet werden. Nachdem sich historisch gesehen nicht sehr viele Beispiele anbieten, welche zur rechtlichen Analyse herangezogen werden könnten, liegt für Verosta das Schweizer Neutralitätskonzept im Fokus seiner weiteren Ausführungen. Dass im Kriegsfall die Normen der gewöhnlichen Neutralität zur Anwendung kommen, steht für ihn außer Zweifel.<sup>226</sup>

Nachdem die Rechtsgrundlagen für die dauernde Neutralität abgesteckt wurden, ging Verosta der Frage nach, wie sie völkerrechtlich zu begründen sei. Dies könnte entweder in Form eines multilateralen Vertrags, wie im Fall der Schweiz, oder durch das Zusammenspiel mehrerer Akte – der Abgabe einer einseitigen Neutralitätserklärung mit anschließender Anerkennung durch die Staatengemeinschaft<sup>227</sup> – geschehen. Eine einseitige

---

223 *Verdross*, Österreichs Neutralität, 1968, 285.

224 *Verosta*, Grundriß, 1967, 67.

225 *Ebda*, 66.

226 *Ebda*, 67.

227 Nach Verosta müssen vor allem die Großmächte das Neutralitätsangebot annehmen. *Verosta*, Grundriß, 1967, 16.

Deklaration allein reiche hingegen nicht aus, um den völkerrechtlichen Status der dauernden Neutralität begründen zu können.<sup>228</sup> Darüber hinaus muss das Kriterium der Freiwilligkeit der Erklärung vom zukünftig dauernd neutralen Staat gegeben sein.<sup>229</sup>

Um sich des Status‘ der dauernden Neutralität wieder zu entledigen, müssten die Endigungsgründe für völkerrechtliche Verträge herangezogen werden, wobei eine analoge Anwendung nach Verosta möglich sei, ein einseitiges Abgehen jedoch nicht. An dieser Stelle bemerkte er, dass es bis zum Erscheinen seines Gutachtens noch keinen solchen Fall eines einseitigen Abgehens vom Status der dauernden Neutralität gegeben hätte. Die Folgen eines solchen Schrittes wären für Verosta in Bezug auf das Gleichgewicht der Mächte „unabsehbar“.<sup>230</sup>

In einem nächsten Schritt widmet sich Verosta den Parteien, die Teil des völkerrechtlichen Verpflichtungsverhältnisses sein können und in welcher rechtlichen Beziehung sie dann zueinander stehen. Naturgemäß ist der dauernd neutrale Staat Partei. Ihm wird der besondere völkerrechtliche Status mit allen damit einher gehenden Rechten und Pflichten zuerkannt. Dieser steht, je nachdem in welcher Form die dauernde Neutralität begründet wird, in einem Verpflichtungsverhältnis zu den Vertragsstaaten oder den anerkennenden Staaten. Verosta trifft zwar hinsichtlich der Parteien die Unterscheidung in anerkennende Staaten und Vertragsstaaten, begnügt sich bei den weiteren Ausführungen aber mit dem Begriff der „anerkennenden Staaten“.<sup>231</sup>

Wie bei einem Synallagma üblich, stehen den einzelnen Parteien gegenseitig Rechte und Verpflichtungen aus dem eingegangenen Rechtsverhältnis zu, deren Einhaltung gefordert werden und Verletzungen geltend gemacht werden können. Zum einen besteht ein solches Verhältnis zwischen dem dauernd Neutralen und den anerkennenden Staaten, zum anderen gibt es aber auch ein solches zwischen den anerkennenden Staaten untereinander.<sup>232</sup>

---

228 *Ebda*, 16.

229 *Ebda*, 16-17.

230 *Ebda*, 17. Zum Gleichgewicht als Figur, siehe A./II./2.

231 *Verosta*, Grundriß, 1967, 16. Da bereits differenziert wurde und der Autor Verosta selbst sich auf die Verwendung des Terminus „anerkennende Staaten“ beschränkt, wird in weiterer Folge auch hier ebenfalls nur noch dieser Begriff verwendet.

232 Vgl. *Verosta*, Grundriß, 1967, 13-14, 101ff.

Auch dritten Staaten gegenüber hat der dauernd Neutrale seine neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen zu wahren. Im Unterschied zu den anerkennenden Staaten oder jenen, die Vertragspartner mit dem dauernd Neutralen sind, können dritte Staaten eine Verletzung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen aber nicht geltend machen.<sup>233</sup>

i. Der dauernd neutrale Staat und das völkerrechtliche Verhältnis zu den anerkennenden Staaten

Den Kern des völkerrechtlichen Verhältnisses bilden die gegenseitigen Rechte und Pflichten. Verosta differenziert die Pflichten des dauernd neutralen Staates in „Hauptpflichten“<sup>234</sup> einerseits und „weitere (sekundäre) Pflichten“<sup>235</sup> andererseits. Vom Begriff der „Vorwirkungen“ für letztere distanziert er sich. Stattdessen kommt bei Verosta der Terminus „Vorwirkungen“ in Zusammenhang mit der gewöhnlichen Neutralität, die jeder Staat im Kriegsfall wählen kann, zur Anwendung. Unter „Vorwirkungen“ versteht Verosta nämlich jene Vorkehrungen, die von einem Staat schon in Friedenszeiten getroffen werden, um die Versorgung mit Waffen, Munition und Lebensmitteln im Kriegsfall gewährleisten zu können, sollte der Entschluss gefasst werden, sich neutral verhalten zu wollen.<sup>236</sup>

Dass die Terminologie „Vorwirkungen“ für die sekundären Pflichten eines dauernd neutralen Staates verwendet wird, kritisiert Verosta scharf. Er vertritt die Meinung, dass diese Begrifflichkeit von jenen Völkerrechtlern gebraucht wird, welche die dauernde Neutralität als Sonderfall der Gewöhnlichen betrachten, diese Verwendung jedoch falsch sei und zu Missverständnissen führen würde.<sup>237</sup> Namen nennt der Diplomat keine. Er bezieht sich in diesem Zusammenhang lieber auf das Schweizer Neutralitätskonzept, das zumindest von „sogenannten Vorwirkungen“ beziehungsweise den „sekundären Pflichten“ spricht.<sup>238</sup>

---

233 *Ebda*, 102.

234 *Ebda*, 69.

235 *Ebda*, 79.

236 *Ebda*, 67.

237 *Ebda*, 68.

238 Vgl. Abschnitt II, Pkt 3 und Abschnitt III Schweizer Neutralitätskonzept (siehe Dokumentenanhang).

Zu den Hauptpflichten zählt Verosta einerseits die *Pflicht zur Verteidigung der Unabhängigkeit beziehungsweise der Neutralität*, andererseits die *Pflicht keine Kriege zu beginnen*.<sup>239</sup> Die erste Hauptpflicht setzt sich aus mehreren Elementen nämlich der Unabhängigkeit, der territorialen Unversehrtheit sowie der Unverletzlichkeit des Staatsgebiets zusammen.<sup>240</sup>

Verosta analysiert zunächst das Element der *Unabhängigkeit* in der Geschichte der Staatenpraxis. Er führt vor, dass die Voraussetzung der Unabhängigkeit sowohl im Fall der Schweiz, in der Deklaration der Wiener Kongressmächte vom 20. November 1815, wie auch bei der belgischen (1831) und luxemburgischen (1867) Neutralität eine essenzielle Rolle spielte.<sup>241</sup> Ebenso lässt sich dieses Kriterium in der österreichischen Geschichte der Neutralität immer wieder beobachten. So erkennt Verosta dieses Element in Art 88 StV Saint Germain, dem Genfer Protokoll vom 4. Oktober 1922 sowie in den Art 2, 3 und 4 des StV von Wien<sup>242</sup> und schließt daraus, dass die dauernde Neutralität ein Mittel ist, das den Zweck verfolgt, die (bestehende) Unabhängigkeit eines Staates zu sichern.<sup>243</sup>

Um die *territoriale Integrität* des dauernd Neutralen nicht zu gefährden, darf kein Teil des Staatsgebietes ohne Zustimmung der anerkennenden Staaten abgetreten oder für militärische Zwecke, wie Stützpunkte, Durchmarsch- und Überfliegungsrechte verwendet werden. Eine Ausnahme von dieser Zustimmungspflicht besteht dann, wenn unerhebliche Gebietsteile erworben, getauscht oder abgetreten werden.<sup>244</sup> Die Unversehrtheit beziehungsweise territoriale Integrität setzt aber laut Verosta voraus, dass der dauernd neutrale Staat über Streitkräfte verfügt, die bei einem möglichen

---

239 Verosta, Grundriß, 1967, 69.

240 Ebda, 69ff.

241 Ebda, 70.

242 Art 2 StV von Wien: „Wahrung der Unabhängigkeit Österreichs – Die Alliierten und Assoziierten Mächte erklären, daß sie die Unabhängigkeit und territoriale Unversehrtheit Österreichs, wie sie gemäß dem vorliegenden Vertrag festgelegt sind, achten werden.“ Art 3 StV von Wien: „Anerkennung der Unabhängigkeit Österreichs durch Deutschland – Die Alliierten und Assoziierten Mächte werden in den deutschen Friedensvertrag Bestimmungen aufnehmen, welche die Anerkennung der Souveränität und Unabhängigkeit Österreichs durch Deutschland und den Verzicht Deutschlands auf alle territorialen und politischen Ansprüche in bezug auf Österreich und österreichisches Staatsgebiet sichern.“ (BGBl Nr 152/1955). Art 4 StV von Wien: siehe FN 138.

243 Verosta, Grundriß, 1967, 70.

244 Ebda, 71.

Angriff in der Lage sein sollten, diesen zurückzuschlagen.<sup>245</sup> Eine unbewaffnete Neutralität schließt Verosta aufgrund des positiven Völkerrechts aus. Über welche Ausrüstung diese Streitkräfte konkret verfügen müssen, wird von ihm nicht festgelegt, denn dies läge vielmehr im Ermessen des jeweiligen Staates selbst.<sup>246</sup>

So hat Österreich bereits im Staatsvertrag von Wien auf den Besitz und den Einsatz von Atomwaffen verzichtet. Noch vor dem Inkrafttreten des Bundesverfassungsgesetzes über die österreichische Neutralität im Oktober 1955 regten sich allerdings bei Zemanek bereits erste Zweifel bezüglich der Wehrfähigkeit.<sup>247</sup> Aufgrund der Einschränkungen, die in Art 13 sowie im Annex I StV von Wien<sup>248</sup> vorgesehen waren, befürchtete Zemanek, dass es bald zu Nachverhandlungen gem Art 17 des Vertrags<sup>249</sup> kom-

---

245 *Ebda*, 73.

246 *Ebda*, 74, Vgl auch die Ansicht von Verdross im Zusammenhang mit dem Streitgespräch über die unbewaffnete Neutralität im Neuen Forum der Jahre 1966-1968, *Verdross*, Unbewaffnete Neutralität, 1968.

247 *Zemanek*, Neutralität, 1955, 304.

248 *Art 13 StV von Wien*: „Verbot von Spezialwaffen – 1. Österreich soll weder besitzen noch herstellen noch zu Versuchen verwenden: a) irgendeine Atomwaffe, b) irgendeine andere schwere Waffe, die jetzt oder in der Zukunft als Mittel für Massenvernichtung verwendbar gemacht werden kann und als solche durch das zuständige Organ der Vereinten Nationen bezeichnet worden ist, c) irgendeine Art von selbstgetriebenen oder gelenkten Geschossen, Torpedos sowie Apparaten, die für deren Abschluß und Kontrolle dienen, d) Seeminen, e) Torpedos, die bemannt werden können, f) Unterseeboote oder andere Unterwasserfahrzeuge, g) Motor-Torpedoboote, h) spezialisierte Typen von Angriffs-Fahrzeugen, i) Geschütze mit einer Reichweite von mehr als 30 km, j) erstickende, ätzende oder giftige Stoffe oder biologische Substanzen in größeren Mengen oder anderen Typen als solchen, die für erlaubte zivile Zwecke benötigt werden, oder irgendwelche Apparate, die geeignet sind, solche Stoffe oder Substanzen für kriegerische Zwecke herzustellen, zu schleudern oder zu verbreiten. 2. Die Alliierten und Assoziierten Mächte behalten sich das Recht vor, zu diesem Artikel Verbote von irgendwelchen Waffen hinzuzufügen, die als Ergebnis wissenschaftlichen Fortschritts entwickelt werden könnten.“ (BGBl Nr 152/1955). *Annex I StV von Wien* zählt im Detail die Rüstungsbeschränkungen (Anzahl und Gattung von Waffen, Munition, etc) auf. Sie an dieser Stelle wiederzugeben, wäre nicht zielführend. Nachzulesen sind die Bestimmungen unter anderem bei *Stourzh*, Einheit und Freiheit, 2005, 756-760.

249 *Art 17 StV von Wien*: „Dauer der Beschränkungen – Jede der militärischen und Luftfahrtsbestimmungen des vorliegenden Vertrages bleibt in Kraft, bis sie zur Gänze oder zum Teil durch ein Abkommen zwischen den Alliierten und Assozi-

men würde.<sup>250</sup> Durch die Einrichtung des Bundesheers wurden Streitkräfte zur Verteidigung geschaffen. Dessen Effektivität ist jedoch bis heute zum Teil sehr umstritten.

In engem Zusammenhang mit der Unversehrtheit steht die *Unverletzlichkeit des Staatsgebiets*. Nach Verosta stellt jeder Angriff auf einen dauernd neutralen Staat einen absoluten Verstoß gegen das Völkerrecht dar. Dem angegriffenen Staat ist daher Schutz zu gewähren, wenn er darum bittet, auch wenn keine diesbezügliche Garantie abgegeben wurde.<sup>251</sup> Ein Ansuchen um Hilfe kann der angegriffene Staat zum einen bei den anerkennenden Staaten zum anderen bei internationalen Organisationen, deren erklärtes Ziel der Weltfriede ist, einbringen.<sup>252</sup> Verosta ist davon überzeugt, dass selbst, wenn in einem Neutralitätsvertrag oder einer Neutralitätsdeklaration ausdrücklich nur von der Verteidigung der Neutralität gesprochen wird, die Wahrung, sowie die Sicherheit der Unabhängigkeit und der territorialen Integrität implizit enthalten sind und den dauernd Neutralen ebenso wie die anerkennenden Staaten verpflichtet.<sup>253</sup>

Die Verflochtenheit der involvierten Parteien kann laut Verosta auch hinsichtlich der *Pflicht keinen Krieg zu beginnen* beobachtet werden. Für den dauernd Neutralen trägt diese Pflicht einen absoluten, für die anerkennenden Staaten einen regionalen Gewaltverzicht in sich. Eine Ausnahme vom absoluten Gewaltverbot seitens des dauernd neutralen Staates liegt in der Pflicht, sich bei einem Angriff zu verteidigen.<sup>254</sup> Aufgrund dieses Gewaltverzichts kann ein dauernd neutraler Staat, wie Österreich, nicht zu militärischen Zwangsmaßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen herangezogen werden. Verosta führt stark verkürzt Verdross' Argumentation hierzu aus, verweist aber nicht ausdrücklich auf ihn.<sup>255</sup> Über die Motive kann nur gerätselt werden.

Die sekundären Pflichten, die Verosta in politische, militärische und wirtschaftliche Neutralitätspflichten differenziert, qualifiziert er als Normen des Völkergewohnheitsrechts, die sich aus der Staatenpraxis der dau-

---

ierten Mächten und Österreich, oder nachdem Österreich Mitglied der Vereinten Nationen geworden ist, durch ein Abkommen zwischen dem Sicherheitsrat und Österreich abgeändert wird.“ (BGBl Nr 152/1955).

250 Zemanek, Neutralität, 1955, 305.

251 Verosta, Grundriß, 1967, 75.

252 Ebda, 74.

253 Ebda, 76.

254 Ebda, 77.

255 Ebda, 78.

erd neutralen Länder Schweiz, Belgien und Luxemburg entwickeln konnten.<sup>256</sup> Bei dieser Kategorisierung wird die Anlehnung zum Schweizer Neutralitätskonzept ganz deutlich.<sup>257</sup>

An die Einhaltung dieser sekundären Pflichten ist der dauernd Neutrale (völker)rechtlich gebunden, das heißt, die anerkennenden Staaten können dieses Verhalten einfordern. Im Gegenzug haben diese, die Pflichten des dauernd neutralen Staates zu achten und dürfen die Erfüllung dieser nicht erschweren.<sup>258</sup>

Die Definition der *politischen Neutralitätspflichten* findet sich bei Verosta wie folgt:

„Ein dauernd neutraler Staat hat alles zu tun, um seine Unabhängigkeit, seine territoriale Integrität zu schützen und um nicht in einen Krieg hineingezogen zu werden; er hat alles zu unterlassen, was seine Unabhängigkeit und seine territoriale Integrität gefährden oder ihn in einen Krieg hineinziehen könnte.“<sup>259</sup>

Hier werden die Beschränkungen des politischen Handelns des dauernd neutralen Staates sichtbar. Indirekt verweist Verosta mit seiner Definition darauf, dass in Bezug auf Bündnisse und andere völkerrechtliche Verpflichtungen neutralitätsrechtliche Überlegungen Vorrang haben. So darf ein dauernd neutraler Staat weder völkerrechtliche noch staatsrechtliche Bindungen eingehen, die seine „Treaty-making-Power“ einschränken.<sup>260</sup> Darüber hinaus können Staaten, wie etwa die Schweiz, die selbst durch Garantieerklärungen geschützt sind, keine Garantie für einen dritten Staat abgeben.<sup>261</sup>

Der dauernd neutrale Staat hat aber nicht nur Einschränkungen hinzunehmen. Verosta zählt Rechte des dauernd Neutralen auf, die ihm sowohl in Friedens- als auch in Kriegszeiten zustehen. Demnach kann der dauernd neutrale Staat seine guten Dienste und Vermittlung anbieten, ohne dabei Partei zu ergreifen, Schutzmacht für eine Partei auf dem Gebiet der anderen sein, humanitäre Aktionen zugunsten der Bevölkerung einleiten oder

---

256 *Ebda*, 79.

257 Vgl Abschnitt III Schweizer Neutralitätskonzept (siehe Dokumentenanhang).

258 *Ebda*, 79.

259 *Ebda*, 80.

260 *Ebda*, 82.

261 *Ebda*, 81.

Initiativen für internationale Konferenzen und Abkommen im humanitären Bereich sowie zum Zweck der Kodifikation von Völkerrecht setzen.<sup>262</sup>

Zu den *militärischen Neutralitätspflichten* gehören nach Verosta das Verbot militärischen Bündnissen beizutreten, Stützpunkte fremder Staaten auf dem eigenen Staatsgebiet zu erlauben und Truppen an andere Staaten zu liefern.<sup>263</sup> Da es dem dauernd neutralen Staat selbst obliegt, für eine effektive Verteidigung des Landes und der Neutralität zu sorgen, muss er auf dem Gebiet der Rüstung mit Bedacht vorgehen. Bietet die inländische Rüstungsindustrie nicht die entsprechenden Mittel, müssen Zukäufe getätigt werden, die aber tunlichst nicht nur von einem Anbieter bezogen werden sollen, um hier nicht in ein Abhängigkeitsverhältnis zu geraten.<sup>264</sup>

Verosta nimmt auch hinsichtlich der *wirtschaftlichen Neutralitätspflichten* Bezug auf die von ihm definierten Hauptpflichten der Unabhängigkeit des Landes und der Neutralität, sowie der Pflicht, keinen Krieg zu beginnen:

„Der dauernd neutrale Staat darf nicht wirtschaftliche Bündnisse eingehen, die seine Unabhängigkeit gefährden oder aufheben oder ihn in einen Krieg verwickeln könnten. Er darf ferner ganz allgemein keine wirtschaftlichen Bindungen eingehen, welche ihn im Kriegsfall zu neutralitätswidrigem Verhalten, d.h. zu einem Verhalten gegen die Vorschriften des gewöhnlichen Neutralitätsrechtes, das erst im Krieg in Wirksamkeit tritt, verpflichten würden.“<sup>265</sup>

Aus dieser Definition ergibt sich für Verosta, dass im Frieden keine allgemeine Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität besteht. In weiterer Folge verweist er auf das Schweizer Neutralitätskonzept, das den Beitritt dauernd neutraler Staaten zu Zoll- und Wirtschaftsbündnissen ablehnt.<sup>266</sup> In diesem Zusammenhang schließt sich Verosta der zu dieser Zeit überwiegenden Lehre an, dass eine Vollmitgliedschaft Österreichs in der EWG rechtlich nicht möglich sei, zumal es sich um eine Wirtschaft- und Zollunion handelt, die sich gemeinsamer supranationaler Organe für ihr Handeln bedient, und damit die Souveränität des dauernd Neutralen ein-

---

262 *Ebda*, 82.

263 *Ebda*, 83.

264 *Ebda*, 84.

265 *Ebda*, 85.

266 *Ebda*, 86. Das Schweizer Neutralitätskonzept lehnt den Beitritt zu Wirtschafts- und Zollunionen unter der Voraussetzung ab, dass der dauernd Neutrale mit einem wesentlich stärkeren Staat eine Union eingeht und damit die Gefahr der Abhängigkeit seitens des schwächeren besteht. Vgl. Abschnitt III Schweizer Neutralitätskonzept (siehe Dokumentenanhang).

schränkt.<sup>267</sup> Verosta spricht hier, ähnlich wie Verdross, von einem politischen Zusammenschluss, welcher mit der dauernden Neutralität Österreichs nur im Wege einer Assoziation vereinbart werden kann.<sup>268</sup>

Wie auch im Schweizer Neutralitätskonzept führt Verosta auch den Punkt der Neutralitätspolitik im Zusammenhang mit den sekundären Pflichten des dauernd Neutralen ins Treffen.<sup>269</sup> Unter dem Begriff der Neutralitätspolitik versteht Verosta im Allgemeinen die Politik der faktisch, quasi und dauernd neutralen Staaten.<sup>270</sup> Eine schärfere Differenzierung nimmt er in Bezug auf permanent neutrale Staaten vor. Hier teilt er die Innen- und Außenpolitik jeweils in eine Sphäre, die an das Neutralitätsrecht gebunden ist und eine Sphäre, welche im freien Ermessen des Staates liegt.<sup>271</sup>

Eine Pflicht zur moralischen Neutralität lehnt Verosta ab, zumal nicht die einzelnen Bürgerinnen und Bürger, sondern der Staat zur dauernden Neutralität verpflichtet worden sei.<sup>272</sup> Demnach gibt es grundsätzlich keine Einschränkungen bei Menschen- und Staatsbürgerrechten. In existenzbedrohenden Situationen könne aber ein Eingriff in die Grundrechte gerechtfertigt sein. Verosta bringt dazu exemplarisch vor, dass die Schweiz die Pressefreiheit in den Jahren 1933-1945 aus eben diesem Grund starken Beschränkungen unterzog.<sup>273</sup>

## ii. Die anerkennenden Staaten und ihr dauernd neutrales Gegenüber

Verosta nimmt eine Kategorisierung der anerkennenden Staaten in Großmächte, unmittelbare Nachbarn, Vertragsstaaten sowie Nicht-Vertragsstaaten vor und erläutert sie am Beispiel Österreich.<sup>274</sup> Die *Großmächte* tragen in einer bestimmten Region die Hauptverantwortung für die Aufrechterhaltung des Friedens und des Gleichgewichts. Auf Ersuchen des dauernd

---

267 Vgl. Verosta, Grundriß, 1967, 88.

268 *Ebda*, 89; Verdross, Neutralität der Republik, 1966, 17-19.

269 Vgl. Abschnitt II, Pkt 3 Schweizer Neutralitätskonzept (siehe Dokumentenanhang).

270 Verosta, Grundriß, 1967, 90.

271 *Ebda*, 90-91.

272 *Ebda*, 94-95; Verdross benutzt hier den Terminus der *ideologischen Neutralität*. Vgl. unter anderem Verdross, Neutralität der Republik, 1958, 16.

273 Verosta, Grundriß, 1967, 95.

274 *Ebda*, 103.

neutralen Staates kommt ihnen zuerst die Schutzpflicht zu. Im Fall Österreich wird von den Großmächten Großbritannien, Frankreich, den USA und der Sowjetunion gesprochen. Das ergibt sich aus den Rechten und Pflichten, die sich aus dem Staatsvertrag von Wien ableiten lassen.<sup>275</sup>

Die *unmittelbaren Nachbarn* erfahren durch ihr Angrenzen an den dauernd neutralen Staat in gewisser Weise eine Einschränkung ihrer außenpolitischen Handlungsfreiheit. Zu diesen Staaten gehören die Vertragspartner Österreichs im Staatsvertrag von Wien.<sup>276</sup> Darüber hinaus verweist Verosta darauf, dass in Art 3 StV von Wien das Verhältnis zwischen Österreich und Deutschland festgelegt wird.<sup>277</sup> *Vertragsstaaten* sind laut Verosta jene Staaten, die geographisch gesehen nicht unmittelbar neben dem dauernd Neutralen liegen, sie sind aber als Vertragspartner Teil des multilateralen Verpflichtungsverhältnisses. Hierunter fallen beispielsweise jene Staaten, welche die österreichische Neutralität anerkannt haben. Die Form der Anerkennung kann ausdrücklich oder konkludent erfolgen.<sup>278</sup>

Zu der vierten Gruppe von Staaten zählt Verosta die Nicht-Vertragsstaaten. Da die dauernde Neutralität und insbesondere ihr Kriegs- und Gewaltverzicht absolut ist, also „erga omnes“ wirkt, kommen auch Drittstaaten in den Genuss dieser Wirkung, die weder Vertragsparteien sind, noch den besonderen völkerrechtlichen Status anerkannt haben. Anders als die Großmächte und die anerkennenden Staaten restriktive Vertragspartner kann ein Drittstaat die Einhaltung der neutralitätsrechtlichen Pflichten jedoch nicht verlangen, beziehungsweise Pflichtverletzungen nicht geltend machen.<sup>279</sup> Den Nicht-Vertragsstaaten gehören zum Beispiel jene Staaten an, welche die österreichische Neutralität nicht anerkannt haben.<sup>280</sup>

Die anerkennenden Staaten haben gegenüber dem dauernd Neutralen folgende Pflichten zu erfüllen: sie haben die Unabhängigkeit, Unversehrtheit und Unverletzlichkeit seines Staatsgebiets zu achten, dürfen dem dauernd Neutralen die Wahrung des Neutralitätsrechts und der Neutralitätspolitik nicht erschweren und haben ihm auf sein Ansuchen hin Hilfe zu leisten, obwohl vielleicht gar keine Garantie hierzu abgegeben wurde.<sup>281</sup> Ver-

---

275 *Ebda*, 103.

276 *Ebda*, 103-104.

277 Vgl FN 242.

278 *Verosta*, Grundriß, 1967, 103-104.

279 *Ebda*, 102-103.

280 *Ebda*, 104.

281 *Ebda*, 104.

osta erkennt eine „politische und moralische“<sup>282</sup> Verpflichtung der anerkennenden Staaten zur Hilfeleistung, zumal der dauernd neutrale Staat durch seine Pflicht zur Selbstverteidigung seinen Beitrag zur Verteidigung des Friedens leistet, dem sich auch die anerkennenden Staaten verschrieben haben. Verosta qualifiziert einen Angriff auf den dauernd neutralen Staat gleichzeitig als Angriff auf diese (Friedens-), „Ordnung“,<sup>283</sup> der nicht ungestraft bleiben dürfe.

Selbst wenn die Schweiz noch Garantiemächte aus dem Jahr 1815, nämlich Frankreich, Großbritannien, Italien, Schweden und Spanien verpflichten kann, findet sich ab 1919 kaum noch eine Garantieklausel in völkerrechtlichen Verträgen.<sup>284</sup> Verosta erwähnt an dieser Stelle ausdrücklich das Moskauer Memorandum und die darin enthaltene bedingte Garantie-zusage der Sowjetunion.<sup>285</sup> Einen Grund für die Nichtabgabe von Garantien sieht Verosta darin, dass im Atomzeitalter der Schutz nicht nur konventionelle, sondern auch nukleare Waffen beinhalten würde.<sup>286</sup> Der Schutz des immerwährend neutralen Österreich sei, Verostas Ansicht nach, selbst ohne formelle Garantieerklärung gewährleistet. Einerseits durch Art 2 StV von Wien,<sup>287</sup> aus welchem Verosta eine „Quasi-Garantie“<sup>288</sup> ableitet, wobei die Terminologie als dogmatisch unscharf zu kritisieren ist, andererseits kann Österreich als Vollmitglied der Vereinten Nationen auf den Schutz, welchen das System der kollektiven Sicherheit bietet, zurückgreifen.<sup>289</sup>

### iii. Das Verhältnis der anerkennenden Staaten untereinander

Neu hinsichtlich der Ausführungen zum Neutralitätsrecht ist, dass auch das Verhältnis der Staaten untereinander Beachtung findet und dass hier ebenso ein Verpflichtungsverhältnis besteht. So führt Verosta aus, dass alle völkerrechtlichen Pflichten, die gegenüber dem dauernd neutralen Staat bestehen, auch unter den anerkennenden Staaten gelten.

---

282 *Ebda*, 104.

283 *Ebda*, 105.

284 *Ebda*, 105.

285 *Ebda*, 106. Vgl. Abschnitt II, Pkt 5 des Moskauer Memorandums (siehe Dokumentenanhang).

286 *Verosta*, Grundriß, 1967, 106.

287 Vgl. FN 242.

288 *Verosta*, Grundriß, 1967, 106.

289 *Ebda*, 106.

„Die anerkennenden Staaten sind daher zusätzlich untereinander verpflichtet, alles zu unterlassen, was direkt oder indirekt die Unabhängigkeit, die territoriale Integrität und die dauernde Neutralität des dauernd neutralen Staates gefährden könnte.“<sup>290</sup>

Die anerkennenden Staaten haben demnach analog zum dauernd neutralen Staat eine Art Neutralitätspolitik zu führen. Darüber hinaus bestehen unter ihnen so etwas wie sekundäre Neutralitätspflichten.<sup>291</sup> Diese Bindungen zeigen vor allem bei Änderungen der Bündnispolitik Auswirkungen.<sup>292</sup>

## 2. Die alte und die neue Schule: Verdross versus Verosta

Als *formales* Unterscheidungskriterium zwischen den beiden Völkerrechtlern sticht die Publikationsdichte zum Thema dauernde Neutralität (Österreichs) hervor. Verdross hat sich der Thematik in zahlreichen Aufsätzen, Monographien und Lehrbüchern gewidmet, wobei nicht verschwiegen werden sollte, dass sich die Ausführungen zum Teil sehr stark ähneln und sich kapitelweise mit früheren Werken decken, teils wörtlich. Verostas zentraler Beitrag zur Völkerrechtslehre der immerwährenden Neutralität Österreichs stellt eine wesentliche Schrift dar, nämlich sein Rechtsgutachten anlässlich des Juristentages 1967.

*Materiell* gesehen ergeben sich einige Diskrepanzen. So vertreten beide einen unterschiedlichen Standpunkt zur Theorie der „Quasi-Neutralität“ Österreichs in der 1. Republik. Auch hinsichtlich der Beschäftigung mit den Rechten und Pflichten des dauernd neutralen Staates können unterschiedliche Grundgedanken verfolgt werden, die sich in letzter Konsequenz, im Ergebnis, aber wieder ähnlich sind. Während Verdross die völkerrechtlichen Verbindlichkeiten für Österreich (nur) aus dem Schweizer Muster ableitet, versucht Verosta einen breiteren Ansatz zu verfolgen, indem er neben der Staatenpraxis der Schweiz, jene der nordischen Länder heranzieht. Schließlich orientieren sich aber beide primär am Schweizer Neutralitätskonzept, wenn auch mit unterschiedlicher Rechtfertigung – Verdross aufgrund des Moskauer Memorandums, Verosta wegen der längsten Übung.

---

290 *Ebda*, 107.

291 *Ebda*, 107.

292 *Ebda*, 108.

Anders als bei Verosta kommen bei Verdross die internationale Stellung des dauernd Neutralen und die rechtlichen Rahmenbedingungen hierfür sehr stark zur Geltung. Seine Ausführungen auf diesem Gebiet waren prägend, nicht nur für die Völkerrechtswissenschaft sondern auch für die österreichische Staatenpraxis. Im Gegenzug wies Verosta in seinem Gutachten markant auf das Rechtsgefüge rund um die dauernde Neutralität hin, welches er als multilaterales Verpflichtungsverhältnis qualifizierte und zu analysieren versuchte.

Nicht nur in der Balance gegenseitiger Rechte und Pflichten sieht Verosta ein Gleichgewicht als gegeben an. Die Omnipräsenz dieses Konstrukts des Gleichgewichts zieht sich durch sein Gutachten. So bleibt für ihn das Gleichgewicht in Europa durch die Quasi-Neutralität der 1. Republik ebenso gewahrt, wie durch die faktische Neutralität der nordischen Staaten.<sup>293</sup> Der Begriff des Gleichgewichts galt im 17., 18. und frühen 19. Jahrhunderts als „zentraler Leitbegriff politischen Handelns“<sup>294</sup> beziehungsweise als fester Bestandteil des Völkerrechts. Voraussetzung dafür war die vollständige Herausbildung des Staates. Als Grundlage für das politische Gleichgewicht kann Souveränitäts- und Machtdenken angesehen werden. Auf den Niedergang des klassischen Staatensystems Ende des 1. Weltkrieges folgte eine Polarisierung der Macht nach dem 2. Weltkrieg. Das Gleichgewicht im klassischen Sinn wandelte sich zum Gleichgewicht des Schreckens. Dabei war es keiner der beiden Weltmächte möglich, den Status quo ohne existentielle Gefahr für sich selbst zu verändern. Durch Druck und Gegendruck wurde eine Verschiebung der Machtpositionen verhindert oder modifiziert.<sup>295</sup>

Ein Element, das Verdross und Verosta verbindet, stellt hingegen die zentrale Rolle des (Welt-)Friedens und der internationalen Sicherheit dar. Beide Völkerrechtler sind der festen Überzeugung, dass Österreich durch seinen Status der dauernden Neutralität einen entscheidenden Beitrag zur Aufrechterhaltung des Friedens und der Sicherheit leisten kann. Bei Verdross kommt dieser Gedanke sehr offenkundig nicht nur in seinen Texten zum Ausdruck sondern ebenso in Aufsatztiteln, wie etwa *Österreichs Neu-*

---

293 *Ebda*, 21, 55-56.

294 *Fenske*, Hans, „Gleichgewicht, Balance“, in: *Brunner, Otto/Conze, Werner/Kosselleck, Reinhart, Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland*, Bd 2, E-G, Stuttgart 1978, 959.

295 *Ebda*, 959, 994-995.

tralität – ein Beitrag zum Frieden in der Welt.<sup>296</sup> Verosta sieht seinerseits durch den Staatsvertrag von Wien und die immerwährende Neutralität der Republik Österreich den Beginn einer „Periode der anhaltenden Entspannung zwischen Ost und West“.<sup>297</sup>

Ob diese Einschätzungen aus den Jahren 1967 und 1968 so stimmen, kann durchaus angezweifelt werden. Wurde doch nur einen Tag vor dem Abschluss des Staatsvertrags von Wien der Warschauer Pakt gegründet, bereits 1956 kam es zum Aufstand in Ungarn und zur Suezkrise. Es folgten die Berlin-Krisen, die in den Mauerbau mündeten, der Vietnamkrieg, beispielhaft für die Stellvertreterkriege und die Entkolonialisierungsprozesse, die Kubakrise 1962, der Prager Frühling 1968, der *Dauerbrenner* im Nahen Osten und nicht zu vergessen die gewaltige Aufrüstung vor allem im atomaren Bereich, die ein Gleichgewicht des Schreckens schuf – Krisen, Konflikte und Eskalationen zu Hauf!

Angesichts der politischen Realität wirken die Einschätzungen der beiden Völkerrechtler hinsichtlich der weltpolitisch entspannenden Funktion der Neutralität eher anachronistisch, jedenfalls einseitig. Es taucht unweigerlich die Frage auf, ob Glanz und Gloria des monarchischen Vielvölkerstaates, der durchaus großen Einfluss in Europa hatte und den beide Autoren miterleben konnten, von ihnen auf die kleine Republik übertragen wurden. Damit sollen die (außen-)politischen Anstrengungen Österreichs in den 50er und 60er Jahren nicht unter den Tisch gekehrt werden, etwa hinsichtlich der Aufstände in den Nachbarstaaten. Eine zentrale Rolle Österreichs bei der Aufrechterhaltung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erscheint jedoch aus globaler Perspektive ein wenig hoch gegriffen.

### III. Die Schüler Zemanek und Neuhold melden sich zu Wort

Gegen Ende der 1960er Jahre entstehen in einer Kooperation von Karl Zemanek und Hanspeter Neuhold zwei Aufsätze in der Österreichischen Zeitschrift für Außenpolitik (ÖZA), die eine Bestandsaufnahme der Neutralität Österreichs in einem Beobachtungszeitraum von jeweils einem Jahr darstellen.

---

296 Vgl. *Verdross*, Österreichs Neutralität, 1968.

297 *Verosta*, Grundriß, 1967, 106.

Karl Zemanek, geboren 1929 in Wien, ist im Jahr 1968, als der erste Artikel erscheint, bereits ordentlicher Professor des Völkerrechts und der internationalen Beziehungen an der Universität Wien. Darüber hinaus bekleidete er zu diesem Zeitpunkt das Amt des stellvertretenden Institutsvorstands. Ab 1965 lehrte er an der Diplomatischen Akademie sowie an der Landesverteidigungsakademie und war als Rechtsberater im Außenministerium tätig. Dass er in seinen Publikationen zur Neutralität einen Fokus auf die Außen- und Verteidigungspolitik legte, rührt vermutlich aus seinem weiten beruflichen Betätigungsfeld. Neben der wissenschaftlichen Forschung und Lehre sowie der Beratung im Außenministerium, war Zemanek oftmals Teil österreichischer Delegationen im Rahmen der Vereinten Nationen.<sup>298</sup>

Der um 13 Jahre jüngere Hanspeter Neuhold hat im Jahr 1965 promoviert und wurde 1966 zum Assistenz-Professor am Völkerrechtsinstitut der Wiener Juristenfakultät ernannt. Wie vor allem Verosta und Zemanek vor ihm, unterhielt auch er gute Kontakte zum Außenministerium. Neuhold war parallel zu seiner Professur 1969/70 als Rechtsberater für das Außenministerium tätig.<sup>299</sup>

Die fruchtbare Zusammenarbeit der beiden Völkerrechtler brachte Zeugnisse der Neutralitätspolitik Österreichs in den späten 1960er Jahren hervor. Bei den Darstellungen steht weniger das Neutralitätsrecht im Zentrum der Analyse, vielmehr werden die diplomatischen und militärischen Vorkehrungen und Handlungen untersucht, welche die Unabhängigkeit und die Neutralität Österreichs sichern beziehungsweise aufrechterhalten sollten.

## 1. Eine erste Bestandsaufnahme: Österreichs Neutralität im Jahr 1967

Bereits in der Einleitung lassen Zemanek und Neuhold erkennen, dass ihr Hauptaugenmerk auf der Neutralitätspolitik liegt, das Neutralitätsrecht wird daher zu Beginn nur rudimentär behandelt.<sup>300</sup> Zu den Leitgedanken der Neutralitätspolitik zählen die Autoren die Vermittlerrolle, den idealen

---

298 Curriculum Vitae von Karl Zemanek, <https://intlaw.univie.ac.at/personal/wissenschaftliches-personal/zemanek/>, abgerufen am 10. Juni 2013.

299 Curriculum Vitae von Hanspeter Neuhold, <https://intlaw.univie.ac.at/personal/wissenschaftliches-personal/neuhold/>, abgerufen am 10. Juni 2013.

300 *Zemanek/Neuhold*, Neutralität 1967, 1968, 14-15.

Standort für internationale Konferenzen und Organisationen sowie die Fähigkeit und den Willen, die Neutralität aufrecht zu erhalten beziehungsweise in weiterer Folge zu verteidigen.<sup>301</sup> Im Sinne einer „geistigen Landesverteidigung“<sup>302</sup> sollten auch die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger involviert sein.

a) Neutralitätspolitik nach außen und innen

Gezeichnet vom anhaltenden Kalten Krieg gliedert sich die Darstellung der Neutralitäts- und Außenpolitik im bilateralen Bereich in mehrere Blöcke. So ist zum einen von der Ost- beziehungsweise Westpolitik, zum anderen von den Beziehungen zu anderen neutralen Staaten die Rede.<sup>303</sup>

Den Analysen folgend, war die Ostpolitik im Jahr 1967 stark danach ausgerichtet, die Beziehungen zwischen den verschiedenen Gesellschafts- und Wirtschaftssystemen zu verbessern und zur Entspannung in Europa beizutragen.<sup>304</sup> Zu diesem Zweck reiste Bundeskanzler *Josef Klaus* 1967 in die Sowjetunion sowie nach Ungarn, Rumänien und Bulgarien.<sup>305</sup> Bei diesen Staatsbesuchen wurden bilaterale Abkommen über gemeinsame Projekte unterzeichnet, die Funktion der Neutralität Österreichs als Beitrag zur Friedenssicherung und Entspannung hervorgehoben<sup>306</sup> und Wien von Bundeskanzler Klaus als „Ort der Begegnungen“<sup>307</sup> propagiert. Auch wenn die Staatsbesuche materiell nicht sehr ertragreich waren – wurde doch kaum eines der beschlossenen Projekte umgesetzt – trugen sie doch merklich zum Abbau von Spannungen im politischen Klima bei.<sup>308</sup>

Im Gegensatz dazu steht die Westpolitik ganz im Zeichen eines möglichen Arrangements mit der EWG. Vom Terminus der „Assoziation“ wurde in diesem Zusammenhang bereits abgegangen.<sup>309</sup> Auf bilateraler Ebene wird Österreich von Belgien, den Niederlanden und Frankreich für seine

---

301 *Ebda*, 15.

302 *Ebda*, 15.

303 *Ebda*, 15-22.

304 *Ebda*, 20.

305 *Ebda*, 16.

306 *Ebda*, 16-17.

307 *Ebda*, 19.

308 *Ebda*, 20.

309 *Ebda*, 23.

engagierte Ostpolitik gelobt,<sup>310</sup> während sie auf multilateraler Ebene zurückhaltender gegenüber Österreich agieren.<sup>311</sup> Die Autoren sagten richtigerweise voraus, dass ein vertragliches Übereinkommen mit der EWG nicht in naher Zukunft geschlossen werden würde. Begründet wird ihre Prognose mit den Anschlägen in Südtirol, welche ein Veto Italiens bezüglich der Erteilung eines Verhandlungsmandats nach sich zog, sowie mit der sich wandelnden französischen Politik und dem Ausstehen der Entscheidungen über die Beitrittsgesuche von Großbritannien und anderer Staaten.<sup>312</sup>

Die Staatsbesuche aus Finnland und der Schweiz dienten vorrangig der Koordinierung der Neutralitätspolitik zur Stärkung ihres gemeinsamen Status. Der Schweizer Außenminister *Willy Spühler* fand lobende Worte für Österreichs Ostpolitik sowie für die Bundeshauptstadt Wien als Austragungsort von Konferenzen. Als (Haupt-)Sitz internationaler Organisationen sei der Standort Wien für ihn jedoch ungeeignet.<sup>313</sup>

Im innerstaatlichen Bereich sehen die Autoren erheblichen Handlungsbedarf in Bezug auf das Selbstverständnis sowie die (militärische) Verteidigung der Neutralität gegeben. Durch die Auswertung der Berichterstattung von Massenmedien kommen sie zu dem Schluss, dass es in der österreichischen Bevölkerung noch kein Selbstverständnis für die Neutralität gibt. Mit anderen Worten, es findet weder ein öffentlicher Diskurs über die Wurzeln der Neutralität noch über die ihr zugrunde liegende Politik statt.<sup>314</sup> Zemanek und Neuhold kreiden an, dass eine Aufklärung in dieser Hinsicht verabsäumt wurde. Dadurch bringen Medien Themen mit der Neutralitätspolitik in Zusammenhang, welche mit dieser gar nichts zu tun haben oder umgekehrt wird ein bestehender Konnex nicht erkannt. Sichtbar wird dies laut Autoren vornehmlich im Bereich der EWG, wo eine „emotionale Polemik“<sup>315</sup> in den Medien vorherrschend sei.

Zemanek und Neuhold vertreten die Meinung, dass die Neutralität nicht nur auf den Staat abgewälzt werden sollte. Vielmehr müssten ebenso die Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, die in einem demokratischen Verfahren direkt die wichtigsten Staatsorgane wählen können, welche im Namen

---

310 *Ebda*, 21.

311 *Ebda*, 21, 23.

312 *Ebda*, 23.

313 *Ebda*, 21.

314 *Ebda*, 24.

315 *Ebda*, 24.

der Republik Handlungen setzen, in die Verantwortung miteingebunden werden. Die Autoren bringen in diesem Zusammenhang einige Maßnahmen vor, welche als Aufklärungsversuche angesehen werden können. So wurden im Jahr 1967 Seminare zur Neutralitätsthematik nicht nur an der Landesverteidigungsakademie abgehalten, auch das Bundesministerium für Unterricht organisierte darüber hinaus Kurse für Lehrerinnen und Lehrer. Als wertvollen Beitrag qualifizieren Zemanek und Neuhold auch Verostas Gutachten über die dauernde Neutralität anlässlich des Juristentages.<sup>316</sup>

Im Bereich der militärischen Landesverteidigung bemängeln die Völkerrechtler die unzureichende Überwachung sowie den inadäquaten Schutz des Luftraums. Diese Feststellung ist für Zemanek und Neuhold deshalb wichtig, da sie eine effektive Verteidigung der Unabhängigkeit und der Neutralität primär in der Zuständigkeit der bewaffneten Streitkräfte sehen, nicht in der Politik.<sup>317</sup>

#### b) Agieren innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft

Anhand des Nahostkonflikts beschreiben Zemanek und Neuhold zentrale Probleme, die sich einem dauernd neutralen Staat, der (Voll-)Mitglied bei den Vereinten Nationen ist, stellen können.<sup>318</sup> Diese kriegerische Auseinandersetzung begann am 5. Juni 1967, als Israel einen Präventivangriff auf Ägypten setzte. Binnen sechs Tagen gelang es dem Israelischen Militär die Golanhöhen, den Sinai, den Gazastreifen, die Westbank sowie Ostjerusalem zu erobern und zu besetzen.<sup>319</sup> Der als „Sechs-Tage-Krieg“ in die Geschichte eingegangene Konflikt veränderte die politische Landkarte des Nahen Ostens nachhaltig.<sup>320</sup>

Da dieser Konflikt als Krieg im Sinne des Völkerrechts qualifiziert wurde, stand theoretisch eine Kollision zwischen Neutralitätsrecht und Verpflichtungen im Rahmen der Vereinten Nationen im Raum. In den Ab-

---

316 *Ebda*, 24.

317 *Ebda*, 25.

318 *Ebda*, 26-30.

319 *Schmidt*, Yvonne, Die gegenwärtige Situation in Israel/Palästina aus völkerrechtlicher Sicht unter Mitberücksichtigung der historischen Dimensionen, Wien 2006, 28.

320 *Ebda*, 30.

stimmungen erreichten die Resolutionsentwürfe 1967 nicht die erforderliche Zweidrittelmehrheit.<sup>321</sup>

Damit in Verbindung steht generell das Handeln des immerwährend neutralen Österreichs in den Vereinten Nationen. Das betrifft zum einen Wortmeldungen in (General-)Debatten, in diesem Fall meldete sich Österreich nicht zu Wort, um nicht den Anschein zu erwecken parteiisch zu sein, zum anderen geht es um das Abstimmungsverhalten.<sup>322</sup> Der dauernd neutrale Staat ist dazu angehalten, die jeweilige Sachlage einer objektiven Prüfung zu unterziehen<sup>323</sup> und mit seinem Abstimmungsverhalten nicht für eine Seite Partei zu ergreifen.<sup>324</sup>

Hierbei gilt es zu bedenken, dass letztlich auch eine Stimmenthaltung eine Stellungnahme darstellt. Die Autoren führen diesen Aspekt ins Treffen, wenn es um die unterschiedliche Neutralitätspolitik Österreichs und der Schweiz im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen geht. So würde es die Schweiz als unwürdig erachten, zum Zweck der Unparteilichkeit sich permanent der Stimme zu enthalten. Für Österreich steht eine aktive Teilnahme in den Organen der Vereinten Nationen den Neutralitätsverpflichtungen aber nicht per se entgegen.<sup>325</sup> Demzufolge stimmte Österreich für den Resolutionsentwurf, der von lateinamerikanischen Staaten eingebracht wurde und der einen Truppenabzug sowie die Streitbeilegung durch friedliche Mittel der UN Charta forderte.<sup>326</sup> Problematisch wird die Wahrung des Neutralitätsrechtes jedoch, wenn sich die Neutralitätspolitik um Objektivität bemüht, die Bevölkerung und die Medien des dauernd neutralen Staates aber aufgrund mangelhafter Aufklärung und fehlendem Selbstverständnis sehr wohl Partei ergreifen.<sup>327</sup>

Aus dem Nahostkonflikt können Zemanek und Neuhold aber auch die Wertschätzung der österreichischen Neutralität extrahieren. Infolgedessen übernimmt Österreich erstmals die Funktion als Schutzmacht für Bulgarien, Jugoslawien und die Tschechoslowakische Republik, da diese Staaten alle diplomatischen Beziehungen zu Israel abgebrochen hatten. Nach er-

---

321 *Zemanek/Neuhold*, Neutralität 1967, 1968, 26.

322 *Ebda*, 28.

323 *Zemanek*, Karl, Das neutrale Österreich in den Vereinten Nationen, in: ÖZA, Jg 2, Heft 1, Wien 1961, 18.

324 *Zemanek/Neuhold*, Neutralität 1967, 1968, 29.

325 Vgl *ebda*, 28.

326 *Ebda*, 28-29.

327 *Ebda*, 29.

folgte Rücksprache mit Schweden und der Schweiz, die beide zuvor auf diesem Gebiet Erfahrungen sammeln konnten, sowie nach der Genehmigung von Israel, übernahm Österreich als Schutzmacht vor allem konsularische Tätigkeiten für die eben genannten Länder.<sup>328</sup> Des Weiteren kam Österreich einem Ansuchen der Vereinten Nationen nach und entsandte acht Offiziere, die sich an der Überwachung des Waffenstillstands am Suezkanal beteiligten.<sup>329</sup>

Ebenso Einzug in die Analyse der österreichischen Neutralitätspolitik des Jahres 1967, die 1968 erscheint, findet das vieldiskutierte Beispiel Rhodesiens. Im selben Jahr wird dieser Konflikt und seine möglichen völkerrechtlichen Auswirkungen auf die dauernde Neutralität Österreichs auch von Verdross und Zemanek besprochen.<sup>330</sup> Hier diskutieren die beiden Völkerrechtler Neuhold und Zemanek die Krux der Qualifizierung von Konflikten als Krieg im Sinne des Völkerrechts und das damit im Zusammenhang stehende Neutralitätsrecht.<sup>331</sup> Kommt es zu einer Einstufung als Krieg, wird das (gewöhnliche) Neutralitätsrecht aktiviert und tritt zu den Pflichten des dauernd Neutralen hinzu.<sup>332</sup>

Im Fall Rhodesien wurde die militärische Auseinandersetzung von der Staatengemeinschaft nicht als Krieg, sondern lediglich als Rebellion gegen Großbritannien eingestuft. Kein Mitglied der Vereinten Nationen erkannte Südrhodesien als souveränen Staat an. Diese Qualifikation hatte zur Folge, dass für Österreich das (gewöhnliche) Neutralitätsrecht nicht zur Anwendung kam.<sup>333</sup> Daher war es möglich, dass sich Österreich an den einseitigen Sanktionen des Sicherheitsrats, die den Import von rhodesischen Waren betrafen, beteiligen konnte.<sup>334</sup> Gleichzeitig mit der Beteiligung an diesen Sanktionen gab die österreichische Bundesregierung einen Neutrali-

---

328 *Ebda*, 29-30.

329 *Ebda*, 30. Neutralitätsrechtlich war die Entsendung durch das *BVG vom 30. Juni 1965 über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen* (BGBl 173/1965) möglich.

330 Vgl. Verdross, Österreichs Neutralität, 1968, 297-298 sowie Zemanek, Problem der Beteiligung, 1968.

331 Zemanek/Neuhold, Neutralität 1967, 1968, 31.

332 Vgl. *ebda*, 30-32; Zemanek, Problem der Beteiligung, 1968, 29, sowie Abschnitt IV Schweizer Neutralitätskonzept (siehe Dokumentenanhang).

333 Zemanek/Neuhold, Neutralität 1967, 1968, 31.

334 Beachtet werde, dass neutralitätsrechtlich überdies lediglich Beschränkungen des Exports vorgesehen sind, Importe werden nicht geregelt. Zemanek/Neuhold, Neutralität 1967, 1968, 32 sowie Zemanek, Problem der Beteiligung, 1968, 29.

tätsvorbehalt ab, der klarstellen sollte, dass aus dieser Partizipation kein Präzedenzfall für zukünftige Maßnahmen abgeleitet werden sollte. Ergo lehnte Österreich eine automatische Teilnahme an Zwangsmaßnahmen des Sicherheitsrats kategorisch ab und sprach sich für Einzelfallentscheidungen nach eingehender neutralitätsrechtlicher Prüfung aus.<sup>335</sup>

Durch die schlichte zur Kenntnisnahme dieses Neutralitätsvorbehalts der Mitglieder des Sicherheitsrats sehen Zemanek und Neuhold eine Stärkung des österreichischen Sonderstatus innerhalb der internationalen Staatengemeinschaft. Darüber hinaus bewerten sie die Leistungen der österreichischen Neutralitätspolitik im Jahr 1967 durchaus positiv, obwohl im gleichen Atemzug darauf hingewiesen wird, dass großer Nachholbedarf im Bereich der effektiven Sicherung der Neutralität besteht. In einem Abschluss-Statement erinnern die beiden Völkerrechtler daran, dass sich Österreich nicht auf Lorbeeren ausruhen sollte, denn „die dauernde Neutralität [hat] sich stets neu zu bewähren [...]“.<sup>336</sup>

## 2. Österreichische Neutralitätspolitik in der fortgesetzten Studie: Das Jahr 1968

Ein Jahr nach dieser ersten Bestandsaufnahme der österreichischen Neutralitätspolitik publizierten dieselben Autoren, ebenfalls in der ÖZA, eine Art Fortsetzung ihrer Studie. Anhand einer ähnlichen Gliederung wurde versucht, die Neutralitätspolitik des bewegenden Jahres 1968 zu analysieren. Der Beitrag ist gleichzeitig der letzte dieser Art.

### a) Diplomatie und Gleichgewicht

Das Jahr 1968 ist weltweit gesehen ein Jahr der Umbrüche, die Studenten- und Bürgerrechtsbewegungen sind an ihrem Höhepunkt angelangt. Die *68er* sind bis heute ein Synonym für diese revolutionären Strömungen, die auch in Österreich bedeutende Auswirkungen hatten, und dass nicht nur in gesellschaftlicher sondern ebenso in außen- und neutralitätspolitischer Hinsicht.

---

335 Zemanek/Neuhold, Neutralität 1967, 1968, 31 sowie Zemanek, Problem der Beteiligung, 1968, 28 und 30.

336 Zemanek/Neuhold, Neutralität 1967, 1968, 32.

Zemanek und Neuhold versuchen in ihrer Analyse herauszuarbeiten, dass sich Österreich im Beobachtungszeitraum aktiv um den Abbau von Spannungen und die Aufrechterhaltung des Gleichgewichts in Europa bemühte.<sup>337</sup> Durch die geographische Lage zwischen den beiden ideologischen Blöcken und dem besonderen völkerrechtlichen Status war Österreich hierfür geradezu prädestiniert.

Die Autoren führen einige Beispiele an, die helfen sollten, das Ziel der Entspannung zwischen Ost und West zu erreichen. Eines dieser Mittel waren Staatsbesuche. Der damalige österreichische Außenminister und spätere UN-Generalsekretär Kurt Waldheim reiste 1968 in die Sowjetunion und unterzeichnete dort unter anderem ein Abkommen, das es der Fluggesellschaft Austrian Airlines als erster westlichen Fluglinie gestattete, Kiew anzufliegen. Währenddessen besuchte Bundeskanzler Klaus die Vereinigten Staaten.<sup>338</sup> Des Weiteren wurde versucht, Österreich und Wien im Speziellen als neutralen Boden für internationale Begegnungen zu bewerben.<sup>339</sup> Diese Bemühungen waren durchaus von Erfolg gekrönt, konnte Wien doch UN-Konferenzen zum Straßenverkehr, zur friedlichen Erforschung sowie Nutzung des Weltraums und nicht zuletzt zur Kodifikation des Völkervertragsrechts ausrichten.<sup>340</sup>

Als außenpolitische Erfolge im Rahmen der Vereinten Nationen verbuchen Zemanek und Neuhold auch Österreichs Beteiligung an der Miteinbringung einer Resolution zur Unterzeichnung des Atomwaffensperrvertrags (*Non-Proliferation-Treaty*). Diese Entscheidung wirkte sich auf mehreren Ebenen positiv für Österreich aus. Zum einen konnte ein Beitrag zur Erhaltung des Mächtegleichgewichts geleistet werden, ohne dass Österreich selbst Einschnitte hinnehmen musste.<sup>341</sup> Zum anderen erfuhr die IAEA, die als Kontrollbehörde dieses Vertrags auserkoren wurde und die ihren Sitz in Wien hat, eine entsprechend große Aufwertung.<sup>342</sup>

Stillstand herrschte im Jahr 1968 hingegen bei den Verhandlungen mit der EWG. Dazu führen Neuhold und Zemanek mehrere Gründe ins Treffen. Zunächst bescheinigen sie der Gemeinschaft, dass sich die Mitglieder

---

337 *Zemanek/Neuhold*, Neutralität 1968, 1969, 145.

338 *Ebda*, 146.

339 *Ebda*, 148.

340 *Ebda*, 149

341 Wie bereits im Zusammenhang mit FN 248 erwähnt, verzichtete Österreich im Staatsvertrag von Wien auf den Besitz sowie den Einsatz von Kernwaffen.

342 *Zemanek/Neuhold*, Neutralität 1968, 1969, 152.

untereinander nicht einig darüber waren, wenn es um den Ausbau und die Erweiterung der Gemeinschaft ging. Diesen Umstand leiten die beiden Völkerrechtler aus dem Widerstand Frankreichs zu einer Expansion, sowie aus der Ablehnung des Beitrittsgesuchs von Großbritannien ab.<sup>343</sup> Im Fall Österreich kommt erschwerend das italienische Veto zur Aufnahme von Verhandlungen aufgrund der Südtirol-Frage hinzu. Abgesehen davon standen die im Jahr 1961 von der österreichischen Bundesregierung formulierten Neutralitätsvorbehalte sowie die ablehnende Haltung der Sowjetunion gegenüber einem Abkommen mit der EWG im Raum.<sup>344</sup> Diese Umstände ließen, den Autoren zufolge, eine Übereinkunft mit der EWG, trotz Annäherung zwischen Österreich und Italien durch den Abschluss eines „mehrjährigen Operationskalenders“<sup>345</sup> in der Causa Südtirol, in weite Ferne rücken.<sup>346</sup>

#### b) Das Dilemma mit der Landesverteidigung

Während Zemanek und Neuhold in ihrer ersten Studie über das Jahr 1967 die Schwächen in der Landesverteidigung nur umrissen hatten, wurden sie 1968 zu einem der zentralen Themen. Auslöser für die deutliche Sichtbarmachung der mangelhaften Vorbereitung für den Ernstfall war die Krise im Nachbarland Tschechoslowakei. Bis zu dem Zeitpunkt, als erkennbar wurde, dass der Truppeneinmarsch des Warschauer Paktes auf das Nachbarland begrenzt war, kam es, so der Historiker *Oliver Rathkolb*, „zumindest kurzfristig zu fast panikartigen Reaktionen und einer Reihe von psychologischen und militärstrategischen Fehlern.“<sup>347</sup>

Begründet werden diese von Zemanek und Neuhold mit den Unzulänglichkeiten hinsichtlich der innerstaatlichen Vorsorge für den Neutralitätsfall, sowie mit dem mangelnden Selbstverständnis für die Neutralität. Sie zeigen auf, dass sich besonders die Zeitungen nicht mit Kritik am österreichischen Krisenmanagement in Zurückhaltung übten. Durch den Prager Frühling und seine Medienpräsenz konnte jedoch der positive Nebeneffekt

---

343 *Ebda*, 150.

344 *Ebda*, 150.

345 *Ebda*, 148.

346 *Ebda*, 150.

347 *Rathkolb*, Oliver, *Die paradoxe Republik, Österreich 1945 bis 2015*, Wien 2015, 288-289.

erzielt werden, dass die österreichische Bevölkerung vermehrt begonnen hatte, sich für die Neutralität sowie die Außenpolitik zu interessieren.<sup>348</sup>

Hinsichtlich der Analyse der Landesverteidigung nehmen die beiden Völkerrechtler eine Einteilung in militärische, wirtschaftliche und zivile Landesverteidigung vor. Im Bereich der militärischen Landesverteidigung stellen sie kein gutes Zeugnis aus. Österreich sei seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nicht nachgekommen, das Heer und dessen Mittel zur Verteidigung der Neutralität und der Unabhängigkeit an die internationalen Standards anzupassen. Gravierende Mängel sahen sie, wie bereits ein Jahr zuvor, in Bezug auf die Überwachung und die Sicherung des Luftraums gegeben. Auf der Haben-Seite konnte Österreich im Beobachtungszeitraum in puncto militärische Landesverteidigung lediglich Treffen mit der Schweiz und Finnland zwecks Austausch von Erfahrungswerten in diesem Bereich, sowie den Beschluss des Militärleistungsgesetzes verbuchen.<sup>349</sup> Dieses Gesetz regelte unter anderem die Einbringung privater Kraftfahrzeuge im Notfall.<sup>350</sup>

In den Aufgabenbereich der wirtschaftlichen Landesverteidigung fallen die Sicherung der Produktion sowie die Versorgung der Bevölkerung im Neutralitätsfall. Besorgt zeigten sich Zemanek und Neuhold über die Tatsache, dass in Österreich, anders als etwa in Schweden oder der Schweiz, keine Einlagerungspflicht hinsichtlich existenzieller Güter, die aus dem Ausland bezogen werden müssen, besteht.<sup>351</sup> Die unterschiedlichen Standards zwischen Österreich und anderen Staaten zeigten die Autoren auch anhand der zivilen Landesverteidigung auf. In den übrigen neutralen Staaten Europas sowie in allen Ländern, die einem Bündnis angehören, gibt es auf diesem Gebiet eine allgemein gesetzliche Pflicht, Schutzräume für die Bevölkerung zu bauen, um diese bei Luftangriffen schützen zu können. In Österreich existierte laut Zemanek und Neuhold hingegen keine vergleichbare Regelungspflicht.<sup>352</sup>

---

348 Zemanek/Neuhold, Neutralität 1968, 1969, 154.

349 *Ebda*, 155.

350 *Bundesgesetz vom 14. März 1968 über die Anforderung von Kraftfahrzeugen, Luftfahrzeugen, Schiffen sowie Baumaschinen für das Bundesheer* (BGBl 174/1968).

351 Zemanek/Neuhold, Neutralität 1968, 1969, 156; Zemanek, Karl, Der völkerrechtliche Status der dauernden Neutralität und seine Rückwirkungen auf das interne Recht des dauernd neutralen Staates, *JBl*, Jg 89, Heft 11/12, Wien 1967, 297.

352 Zemanek/Neuhold, Neutralität 1968, 1969, 156.

c) Bewährungsprobe Prager Frühling

Ebenso wie in der Causa Rhodesien wurde die Invasion des Warschauer Paktes in der Tschechoslowakei nicht als Krieg im Sinne des Völkerrechts qualifiziert. Infolgedessen gelangten die Regelungen des V. und XIII. Haager Abkommens nicht zur Anwendung.<sup>353</sup>

Zemanek und Neuhold zeichnen den Verlauf der Geschehnisse im Zusammenhang mit dem Prager Frühling nach und weisen auf zwei Komponenten hin, an welchen Österreich ein neutralitätsbezogenes Scheitern attestiert werden kann. Das eine Element bezieht sich auf die militärische Landesverteidigung. Die beiden Völkerrechtler sehen die Glaubwürdigkeit der Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit und der Neutralität gleich mehrfach gefährdet. Einerseits dadurch, dass es durch ein kompliziertes Befehlssystem relativ lange gedauert hat, Truppen zu mobilisieren,<sup>354</sup> andererseits kam es während der Krise immer wieder zu Verletzungen des österreichischen Luftraums durch die Sowjetunion.<sup>355</sup> Letztere qualifizieren die Autoren rechtlich jedoch nicht als „Neutralitäts-“ sondern lediglich als „Zwischenfall“.<sup>356</sup> Diese endeten allerdings erst, nachdem der österreichische Botschafter in Moskau intervenierte.<sup>357</sup> Die beiden Völkerrechtler sprechen in diesem Zusammenhang davon, dass mittels Diplomatie versucht wurde, die massiven Lücken, die in der Überwachung sowie der Verteidigung des Luftraums bestanden, retuschiert werden sollten.<sup>358</sup> Ebendiese Diskrepanzen in der Landesverteidigung stellen laut Zemanek und Neuhold eine große Gefahr sowohl für die Außenpolitik als auch für die Unabhängigkeit Österreichs dar, zumal die Glaubwürdigkeit nach außen geringer wird.<sup>359</sup> Zählen sie doch gerade die Glaubwürdigkeit an die effektive Verteidigung der Neutralität nach außen und der gefestigte Wille hierzu auch von innen zu den Voraussetzungen für den besonderen Status der dauernden Neutralität.<sup>360</sup>

---

353 *Ebda*, 157.

354 *Ebda*, 159-160.

355 *Ebda*, 160.

356 *Ebda*, 160.

357 *Rathkolb*, Die paradoxe Republik, 2015, 289.

358 *Zemanek/Neuhold*, Neutralität 1968, 1969, 160.

359 *Ebda*, 164.

360 *Ebda*, 165; Vgl auch *Zemanek*, Rückwirkungen auf das interne Recht, 1967, 296.

Als zweite Komponente sehen die Autoren die Schwierigkeiten in der Führung einer angemessenen Neutralitätspolitik, wenn sie gegen die Stimmung innerhalb des eigenen Landes anzukämpfen hat. Im Fall des Prager Frühlings stand die scharfe Verurteilung der Invasion durch die Opposition<sup>361</sup> sowie die Medienberichterstattung, die von außen teilweise sehr kritisch wahrgenommen wurde, den Bemühungen der Bundesregierung entgegen.<sup>362</sup> Damit in Zusammenhang steht die ideologische Neutralität, zu der es keine Verpflichtung gibt. Grundsätzlich werden allein durch den Status der dauernden Neutralität eines Staates nicht gleichzeitig Grundrechte der Staatsbürgerinnen und Staatsbürger, etwa die Meinungs- und Pressefreiheit, beschnitten. Ausnahmen von dieser Regel bestehen in existentiellen Fällen.<sup>363</sup>

Zemanek und Neuhold stellten in ihrer Studie einen Lösungsansatz vor, der es erlauben sollte, eine adäquate Neutralitätspolitik zu führen und zur selben Zeit den Bedürfnissen der Bevölkerung und der Presse nach freier Meinungsäußerung gerecht zu werden. Demnach schlagen sie eine engere Zusammenarbeit zwischen der Bundesregierung und den Massenmedien vor. So sollte ein Informationsfluss entstehen, von dem beide Seiten profitieren können. Die Medien einerseits, weil sie genug Material erhalten, um berichten zu können sowie die Politik andererseits, die sich durch die journalistische Wahrheitspflicht und gewissenhafte Sorgfalt bei den Recherchen keine unsachliche Parteinahme von außen entgegenhalten lassen muss.<sup>364</sup> Die Völkerrechtler sind sich sicher, dass mit dieser Vorgehensweise inadäquate Expertisen von unqualifizierten Wissenschaftlern aus den Medienberichten verschwinden würden. Dass Wissenschaftler mit rudimentär völkerrechtlichen Kenntnissen und Vorurteilen Gutachten für die Presse erstellen, scheint den Autoren Zemanek und Neuhold ein besonderer Dorn im Auge zu sein, wird diese Praxis in diesem Zusammenhang explizit hervorgehoben. Namen werden keine genannt.<sup>365</sup>

---

361 Zemanek/Neuhold, Neutralität 1968, 1969, 158.

362 *Ebda*, 162.

363 Vgl hierzu FN 272.

364 Vgl Zemanek/Neuhold, Neutralität 1968, 163.

365 *Ebda*, 163.

d) Andere Krisenherde

Zemanek und Neuhold greifen den Rhodesien-Konflikt erneut auf. Es wird festgehalten, dass der Sicherheitsrat einen totalen Boykott gegen Südrhodesien verhängt hat. Dass sich Österreich an den Import- und Exportsanktionen unter erneuter Erklärung eines Neutralitätsvorbehalts beteiligte, wird aufgrund der fehlenden Zwischenstaatlichkeit als neutralitätskonform wahrgenommen.<sup>366</sup>

Zu weiteren Krisenbeispielen des Beobachtungszeitraums 1968 zählten die Autoren den Vietnamkrieg sowie den Konflikt in Nigeria. Im anhaltenden Vietnamkrieg bot Österreich seine guten Dienste als dauernd neutraler Staat an und schlug den Vereinigten Staaten Wien als Verhandlungsort vor.<sup>367</sup> Zurückhaltung attestieren die Autoren Österreich hingegen im Nigeria-Konflikt. Österreichs Beitrag zur Herbeiführung des Friedens beschränkte sich darauf, einen Sonderbotschafter zu entsenden, der nicht als Vermittler auftrat, und sich an Hilfsprojekten zu Gunsten der Zivilbevölkerung zu beteiligen.<sup>368</sup>

#### IV. Beobachtungen zum wissenschaftlichen Arbeiten

Während meiner Recherchen zum ersten Hauptteil konnte ich eine Beobachtung machen, die mich dazu veranlasst hat, einen Exkurs über das wissenschaftliche Arbeiten der Völkerrechtler in den 50er und 60er Jahren anhand ihrer Referenzen und Verweise in den Texten einzufügen. Innerhalb dieses Beobachtungszeitraums scheint sich die Wahrnehmung hinsichtlich der Wichtigkeit eines umfangreichen Fußnotenapparates zu verändern.

Bei der Analyse der Texte fällt auf, dass es zwar teilweise seitenlange wörtliche Zitate gibt, die Fundstellen dazu aber vergleichsweise gering ausfallen. Das erstaunt vor allem aus Sicht einer Gegenwart, in der, so scheint es zumindest, jeder Satz belegt werden muss. Zugleich werden von den Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern neue Erkenntnisse und Gedanken erwartet. Die Begriffe *Plagiat* und *Selbstplagiat* sind in der

---

366 Vgl *ebda*, 166.

367 *Ebda*, 168, 146.

368 *Ebda*, 169.

heutigen Wissenschaftscommunity ebenso fixer Bestandteil,<sup>369</sup> wie das jeweilige Fachvokabular. Einen Alfred Verdross, der teilweise Seiten oder ganze Kapitel innerhalb seiner Monographien, Beiträge und Aufsätze (nahezu) wortident übernommen hat – ohne dies freilich zu kennzeichnen – hätte man heute vermutlich unter wissenschaftsethischen Aspekten angeprangert, ebenso wie der Wiener Völkerrechtler Rudolf Blühdorn und der an der Universität Graz tätige Professor für Kirchen- und Völkerrecht Heinrich Brandweiner möglicherweise dafür kritisiert worden wären, dass sie in wissenschaftlichen Publikationen überhaupt keine Fundstellen anführen.<sup>370</sup>

Wenn es um die Darstellung der Historie geht, fallen Belege eher spärlich aus. Das ist unter anderem bei Verosta<sup>371</sup> und einer früheren Arbeit von Zemanek<sup>372</sup> zu beobachten. Selbst der Schweizer Völkerrechtler Schindler weist in seiner Rezension zu Verostas Gutachten darauf hin, dass es an einem umfassenden wissenschaftlichen Apparat fehle.<sup>373</sup> Damit in Zusammenhang macht er die kritische Beobachtung, dass „der Verfasser seinen Ausführungen freilich oft zu stark den Charakter unbestrittener Rechtssätze oder Dogmen gibt, ohne auf abweichende Meinungen hinzuweisen.“<sup>374</sup> Ein Punkt, den sich Verdross anscheinend in den Neuauflagen seiner Monographien zusehends zu Herzen nimmt. Einer seiner Schüler, Heribert Franz Köck, begründet den Umbruch im wissenschaftlichen Arbeiten aber auch damit, dass sich die Form der Einbringung von Texten

---

369 Lahusen, Christine/Markschies, Christoph (Hrsg), Zitat, Paraphrase, Plagiat. Wissenschaft zwischen guter Praxis und Fehlverhalten, Frankfurt/New York 2015.

370 Diese Aussage gilt selbstverständlich nur für die Beiträge, welche in Zusammenhang mit dieser Arbeit stehen. Da diese vom Wiener Völkerrechtler Blühdorn und dem Grazer Professor Heinrich Brandweiner sich größtenteils auf die Geschichte des Zustandekommens des Staatsvertrags von Wien sowie dem Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Österreichs befassen und keine neuen wesentlichen Neuerungen mit sich bringen, bleibt eine genauere Analyse in dieser Arbeit aus. Vgl. *Brandweiner*, Heinrich, *Der Österreichische Staatsvertrag, Die Vorgeschichte und der Wortlaut des Vertrages*, Leipzig/Jena 1955; *Blühdorn*, Rudolf, *Internationale Beziehungen, Einführung in die Grundlagen der Außenpolitik*, Wien 1956; *ders*, Ein spannungsvolles Gleichgewicht der Mächte als Voraussetzung für den Weltfrieden, in: *ZÖR*, Band 12, Wien 1962/63, 344-351.

371 Vgl. *Verosta*, Grundriß, 1967; *ders*, Gutachten, 1967.

372 Vgl. *Zemanek*, Österreich in den Vereinten Nationen, 1961.

373 *Schindler*, Rezension, 1969, 322.

374 *Ebda*, 322.

geändert habe. Er hält fest, dass Verdross bis zum Ende der 60er Jahre noch handschriftliche Manuskripte an Verlage schickte. Ab dann wurden von diesen maschingeschriebene Texte samt ausführlicherem Anmerkungssystem verlangt.<sup>375</sup>

## V. Zwischenbilanz

Zunächst gilt es festzuhalten, dass allein aus formal-geografischer Hinsicht in den Jahren 1955 bis 1969 die Publikationen der Wiener Völkerrechtler zum Thema der immerwährenden Neutralität überwiegen. Das mag schlicht damit zu erklären sein, dass die völkerrechtlichen Institute in Graz und Innsbruck weniger (habilitierte) Mitarbeiter beschäftigten als die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Wien. Zumindest lassen die Eintragungen in den Amtskalendern dieser Jahre einen solchen Schluss zu. Aber auch die örtliche Nähe zur Politik mag eine Rolle gespielt haben.

Der Fokus der Beschäftigung richtet sich zum überwiegenden Teil auf die Definition des Instituts der dauernden Neutralität sowie auf die Determination der Rechte und Pflichten, die mit dieser in Zusammenhang stehen. Durchgehend erfolgte eine Anlehnung, wie im Moskauer Memorandum explizit erwähnt, an das Schweizer Muster. Obwohl die Neutralität anderer Staaten zum Teil eine ausführliche Darlegung erfährt, wird an das Vorbild der Schweiz angeknüpft. Eine Nische in der Beschäftigung mit der Neutralität Österreichs finden die Wiener Völkerrechtler Neuhold und Zemanek, die sich speziell der Analyse der Neutralitätspolitik widmen. Darin finden, anders als bei anderen Autoren, konkrete sicherheitspolitische Fragestellungen Beachtung.

Auffällig ist ebenfalls Alfred Verdross' stilistisches Mittel der Identifikation durch den Gebrauch des Possessivpronomens „unser/e“ im Zusammenhang mit der Neutralität und der Republik Österreich. Den Studien von Zemanek und Neuhold nach scheint diese Identifikation beziehungsweise dieses Selbstverständnis bei der österreichischen Bevölkerung noch nicht durchgedrungen zu sein. Erst in der Ära Kreisky sollte eine engere Beziehung zwischen den Österreicherinnen und Österreichern mit dem besonderen völkerrechtlichen Status ihres Staates hergestellt werden.

---

375 Köck, Verdross, 1991, 11.

Einiges bleibt Ende der 1960er Jahre noch umstritten. So zum einen das Thema des Waffenexports eines dauernd neutralen Staates, dem ich mich im dritten Hauptteil dieser Arbeit widmen werde. Zum anderen gelten als Zankäpfel dieser ersten Beobachtungsphase die These der Quasi-Neutralität der 1. Republik, sowie die Entstehung eines völkerrechtlichen Verpflichtungsverhältnisses zwischen Österreich und den anerkennenden Staaten.

Mit der Idee der Quasi-Neutralität Österreichs beschäftigen sich vorrangig Stephan Verosta, Eduard Reut-Nicolussi und Alfred Verdross. Während die ersten beiden aufgrund des Staatsvertrags von Saint Germain, des Vertrags von Versailles, des Genfer Protokolls und des Protokolls von Lausanne eine Quasi-Neutralität Österreichs in der Zwischenkriegszeit ableiten wollen, spricht sich Alfred Verdross entschieden gegen diese Annahme aus. Für ihn ist Art 88 StV von Saint Germain Ausdruck des Mächtegleichgewichts in Europa, nicht aber die Begründung eines besonderen völkerrechtlichen Status der 1. Republik. Außerdem führt er ins Treffen, dass Österreich Vollmitglied im Völkerbund war. Mangels Sonderabkommen, wie es etwa der Schweiz zu Teil wurde, war eine Beteiligung an den Sanktionen des Systems der kollektiven Sicherheit für Österreich verpflichtend.

Eine andere Konstellation ergibt sich bei der Frage, ob durch das österreichische Verfahren (Erlassung des Bundesverfassungsgesetzes über die dauernde Neutralität Österreichs – Notifikation – Anerkennung) mit der dauernden Neutralität ein völkerrechtliches Verpflichtungsverhältnis begründet wurde und unter welchen Umständen von diesem besonderen Status wieder abgegangen werden kann. Hier vertritt der Innsbrucker Professor Reut-Nicolussi die Meinung, dass kein wechselseitiges Verhältnis bestehe und Österreich jederzeit auch einseitig sich der dauernden Neutralität entledigen könne. Dazu bräuchte es, seiner Ansicht nach, nicht einmal einen formellen Akt, allein eine Handlung entgegen den Prinzipien der immerwährenden Neutralität würde genügen. Anders sieht das die übrige österreichische Völkerrechtswissenschaft, zumindest im ersten Beobachtungszeitraum. Den Forderungen des Moskauer Memorandums entsprechend entstand ein Status, der Österreich international verpflichtet, eine dauernde Neutralität zu üben. Infolge des internationalen Verpflichtungsverhältnisses wird von der herrschenden Lehre ein einseitiges Abgehen verneint. Es wird sogar unter anderem von Verosta davor gewarnt, dass solch eine Handlung unabsehbare Folgen für das (Mächte-)Gleichgewicht hätte.

Abgesehen von diesen Streitpunkten gibt es eine Vielzahl an Gemeinsamkeiten in den verschiedensten Ausführungen der Völkerrechtler. Unbestritten ist etwa, dass es keine Pflicht zur ideologischen Neutralität gibt, dass eine Vollmitgliedschaft in der EWG aufgrund der Kollision zwischen Gemeinschafts- und Neutralitätsrecht nicht möglich ist, dass die Sowjetunion die gleiche Auffassung vom Schweizer Muster vertritt wie der Westen und dass dem dauernd neutralen Staat bereits in Friedenszeiten Rechte und Pflichten aus seinem besonderen Status treffen.

Auf einer internationalen Ebene besteht Einigkeit darüber, dass Österreich eine aktive Neutralitätspolitik verfolgt, sich als Brückenbauer zwischen Ost und West sieht und sich als Ort der Begegnungen wahrnimmt. Darüber hinaus hält das Kunz-Verdross-Prinzip nicht nur Einzug in die herrschende Lehre des Völkerrechts, sondern auch in die Außen- und Neutralitätspolitik. Den gleichen Tenor hat die Völkerrechtswissenschaft ebenso hinsichtlich Österreichs Beitrags zur Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit. Symptomatisch sind in der Zeit des Kalten Krieges die Rhetorik sowie die Ausrichtung nach einem Gleichgewicht – einem Gleichgewicht der Mächte, der Politik oder des Schreckens. Eingebettet in diesen Kontext überrascht es nicht, dass es rund um die Krisen in den Nachbarstaaten Ungarn und Tschechoslowakei, in Österreich vermehrt zu Publikationen gekommen ist, die sich mit der immerwährenden Neutralität befassen.

Es zeigt sich also, dass es einen Zusammenhang gibt zwischen (außen-)politischen Ereignissen und der österreichischen Völkerrechtswissenschaft. Zusätzlich lässt sich eine Verbindung zwischen Lehre und Politik aus den Lebensläufen der Völkerrechtler erkennen. Aufgrund seiner wissenschaftlichen Verdienste war etwa Alfred Verdross bei österreichischen Regierungen sehr geschätzt und wurde von diesen in zahlreiche Kommissionen und Gremien sowie an internationale Gerichtshöfe entsandt. Sein Lehrstuhlnachfolger Stephan Verosta war Leiter der Völkerrechtsabteilung des Außenministeriums bevor er an die Universität Wien berufen wurde. Dem Ministerium blieb er als Berater verbunden. Auf seinen Spuren wandelten, wie unter A./III. bereits erwähnt, auch Zemanek und Neuhold, die ebenfalls Bande zum Außenministerium unterhielten und sich als Berater deklarierten. Karl Zemanek, war darüber hinaus wie Alfred Verdross und Stephan Verosta jahrelang Teil österreichischer Delegationen im Rahmen der Vereinten Nationen.

Die ersten 15 Jahre brachten ein erstes Kennenlernen, einige Bewährungsproben und den ein oder anderen strittigen Diskurs zwischen Wis-

senschaftlern aber auch in der politischen Praxis. Die Institution der dauernden Neutralität ist wie jedes andere Recht der Entwicklung und dem Wandel unterworfen. Ein möglicher Paradigmenwechsel steht an der Schwelle zu einem neuen prägenden Jahrzehnt.



## 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/ind\\_ex.shtml](http://www.parlament.gv.at/WWER/PAD_13961/ind_ex.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 vorzieht.<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 Modell 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 kreidete Schindler bereits 1969 an, dass die österreichische Lehre und Politik das Schweizer Modell massiv überbewerte und es zu etwas hochstilisiere, 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 Auslandsforschung. 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 Auslandsforschung*, 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 EWGV<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 Anschluss.

## 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 im 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

## II. Europäisierung und Internationalisierung der österreichischen Neutralität

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/Vertraege/Uebersicht\\_node.html](http://www.auswaertiges-amt.de/DE/AAmt/PolitischesArchiv/ProjektRoemischeVertraege/Vertraege/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 Durchfuhrverbote, 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, Dauernd neutrale 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 Völkerrechtswissenschaft 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 aufgefordert, 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 Neutralitätspflicht 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 Stimmhaltung 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 Ebda, 21-22.

482 Ebda, 22.

483 Ebda, 22.

484 Ebda, 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 un-  
gemein 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 Friedenssicherung 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://intlaw.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 entgegnetreten. 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 beschränken, 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 hierfür. 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)<sup>46</sup>

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 Stammtischgesprächen 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 Volksbegehrengesetz 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 1 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 Völkerrechtswissenschaft 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 auf tun, 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 Neutralitätsbegriffs.<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 juristischen 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 Erdoberfläche 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: *Steininger*, 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. Fessl 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 bewerten 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 Völkerrechtswissenschaften 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. Naheliegender 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 Bundesheer Volksbegehren, 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.

## C. 1980-1989: Gesamtösterreichische Diskussion über die Neuausrichtung der Neutralität

Die 1980er Jahre waren durch einen weltpolitischen Umbruch gekennzeichnet, der sich am Ende des Jahrzehnts nochmals dramatisch beschleunigte. Auf internationaler Ebene kommt es zum 1. Golfkrieg zwischen dem Irak und dem Iran, die Phase der Entspannung zwischen den beiden Blöcken weicht kurzzeitig einem neuen Kalten Krieg und immer mehr Staaten der südlichen Hemisphäre schließen sich der Bewegung der Blockfreien an. Auch in Österreich kann von einem Wandel gesprochen werden. Die Zeit der Internationalisierung hat mit dem Ende der Ära Kreisky und dem Auslaufen der Amtszeit von Waldheim, die am 31. Dezember 1981 endete, ihre intensivste Periode erlebt. Nach einer kurzen Episode von Rot-Blau (1983-1986), beginnt 1986 die Epoche der Großen Koalition und mit ihr eine konkrete Ausrichtung zur europäischen Integration. Die Völkerrechtswissenschaft würdigte diese Zeit mit Beiträgen, in denen sie die dauernde Neutralität Österreichs in Verbindung mit sich ändernden globalen Entwicklungen brachte, sei es auf wirtschaftlicher, sicherheitspolitischer oder ideologischer Ebene.

Enormen Eifer legt Hanspeter Neuhold an den Tag. Mehr als alle anderen Völkerrechtler setzt er sich in den 80er Jahren mit der immerwährenden Neutralität auseinander. Dabei liegt sein Fokus vor allem auf dem Gebiet der Außen- und Sicherheitspolitik sowie auf Vergleichsstudien zwischen den verschiedenen Formen der Neutralität sowie in Abgrenzung zur Bewegung der Blockfreien.

Zwei andere Völkerrechtler erregen ab 1987 mit ihrer These eines möglichen, neutralitätskonformen Beitritts zu den Europäischen Gemeinschaften Aufsehen. Das Gutachten, das im Auftrag der Industriellenvereinigung erstellt wurde,<sup>625</sup> steht unter der gemeinsamen Autorenschaft des Innsbrucker Professors Waldemar Hummer und des österreichischen Professors Michael Schweitzer, der von 1980 bis 2008 an der Universität Passau den Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht, Völkerrecht und Europarecht

---

625 *Hummer, Waldemar/Schweitzer, Michael, Österreich und die EWG, Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG, Wien 1987.*

bekleidete.<sup>626</sup> Bis zum *Brief nach Brüssel* 1989 stand die österreichische Völkerrechtswissenschaft der Argumentation der beiden sehr ablehnend gegenüber und versuchte teilweise selbst rechtlich mögliche Alternativen zu einem Beitritt zu konstruieren.

### I. Vom System der kollektiven Sicherheit zum System der kollektiven Neutralität: Neue sicherheitspolitische Herausforderungen für die Neutralität in einer Welt zunehmender Interdependenz

Wurde bei der Gründung der Vereinten Nationen noch darüber diskutiert, ob das einzurichtende System der kollektiven Sicherheit die Existenzberechtigung des völkerrechtlichen Instituts der (dauernden) Neutralität negiert, findet sich die Organisation in den 80er Jahren in ebendieser, vielmals verachteten, Position wieder. Aufgrund der machtpolitischen Konstellationen im Sicherheitsrat gelang es von 1945, dem Gründungsjahr der Vereinten Nationen, bis 1989, dem Zerfall der Sowjetunion, nicht, dass militärische Sanktionen gegen einen Staat verhängt beziehungsweise durchgeführt wurden.<sup>627</sup>

Darüber hinaus veränderten sich die *Akteure* auf der internationalen Bühne. Neue *global player*, die sich nicht in das bis dahin bestehende vertikale zwischenstaatliche System eingliedern ließen, avancieren zu mächtigen

---

626 CV Michael Schweitzer auf der Website der Universität Passau: <http://www.cep.uni-passau.de/mitglieder-des-cep/prof-em-dr-michael-schweitzer/>, abgerufen, am 6. April 2016.

627 Unter anderem *Neuhold*, Hanspeter, The Neutral States of Europe: Similarities and Differences, in: *Leonhard*, Alan, T. (Hrsg), *Neutrality, Changing Concepts and Practices*, Lanham/New York/London 1988, 130; *ders*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag: Völkerrechtliche und außenpolitische Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Österreich und der Schweiz, in: *Rettinger*, Leopold/*Popp*, Ernst (Hrsg), *Österreichische und Schweizer Zeitgeschichte ab 1945 im Vergleich*, Bericht über das bilaterale Lehrerfortbildungsseminar „Österreichische und Schweizer Zeitgeschichte ab 1945 im Vergleich“ Linz, 21. Bis 26. April 1985, Wien 1986, 59; *ders*, The Permanent Neutrality of Austria: A Status Similar to and Different from Sweden's "Non-Alignment", in: *Huldt*, Bo (Hrsg), *Neutrals in Europe: Austria*, Stockholm 1987, 18; *Köck*, Heribert Franz, Der Beitrag des dauernd neutralen Staates zum Weltfrieden, in: *Humanes und Urbanes*, Festschrift für den Bürgermeister der Stadt Baden Hofrat Prof. Viktor Wallner, Abgeordneter zum NÖ Landtag, St. Pölten 1982, 189.

gen Größen.<sup>628</sup> Mit dieser Entwicklung der Diversifizierung der Handelnden einher geht das Verschwinden des Krieges. Damit ist leider nicht gemeint, dass der Weltfrieden ausgerufen werden hätte können, im Gegenteil: Die Anzahl der bewaffneten Konflikte häufte sich, lediglich der Krieg im Sinne des Völkerrechts trat nicht mehr auf. Als Voraussetzung für einen solchen Krieg wird von der Völkerrechtswissenschaft der *animus belligerendi*, vorausgesetzt. Damit ist der Wille eines Staates gemeint, alle friedlichen Beziehungen zu einem anderen Staat zu beenden und das Friedensrecht durch das Kriegsrecht zu ersetzen.<sup>629</sup> Die Konfliktparteien versuchen daher zunehmend ihre Konflikte unter dieser Grenze zu halten, um sich einerseits nicht den Verstoß gegen das Gewaltanwendungsverbot von Art 2 UN Charta auszusetzen und andererseits die Beziehungen zur gegnerischen Partei nicht so zu zerstören, dass die Wiederaufnahme friedlicher Beziehungen völlig ausgeschlossen ist.<sup>630</sup> Ein weiterer wichtiger Punkt in diesem Zusammenhang ist die Aktualisierung der (gewöhnlichen) Neutralität, denn das Neutralitätsrecht ist nach herrschender Lehre an das Kriegsrecht gebunden.<sup>631</sup>

An diese neuen Gegebenheiten knüpfte die österreichische Völkerrechtslehre der 1980er Jahre zur immerwährenden Neutralität an. In diesem Zusammenhang analysiert sie das Verhalten und die Vorkehrungen der europäischen Neutralen und der blockfreien Staaten. Außen-, neutralitäts- und sicherheitspolitische sowie wirtschaftliche Strategien werden zum zentralen Thema.

---

628 Vgl. unter anderem *Neuhold*, Hanspeter/*Eberwein*, Wolf-Dieter, The Adaptation of Foreign Ministries to Structural Changes in the International System. A Comparative Study of the Ministries for Foreign Affairs of Austria and the FRG, Wien 1981, 12; *Neuhold*, Hanspeter, Die Rohstoffabhängigkeit vor dem Hintergrund der dauernden Neutralität und der Sicherheitspolitik Österreichs, in: Österreichische Gesellschaft zur Förderung der Landesverteidigung, Die Importabhängigkeit Österreichs auf dem Gebiete mineralischer und agrarischer Rohstoffe als sicherheitspolitischer Faktor, Wien 1981, 25.

629 *Neuhold*, Hanspeter, The North-South Dimension, in: *Birnbaum*, Karl, E./*Neuhold*, Hanspeter (Hrsg), Neutrality and Non-Alignment in Europe, Wien 1982, 88; *ders.*, The Neutral States of Europe, 1988, 117.

630 *Neuhold*, Hanspeter, Challenges to neutrality in an interdependent world, in: *Kruzel*, Jo-seph/*Haltzel*, Michael, H. (Hrsg), Between the blocs, Problems and prospects for Europe's neutral and nonaligned states, Cambridge/New York/Sydney 1989, 85.

631 *Véc*, Neutralität, 2016.

1. Die Gruppe der Neutralen auf dem internationalen Parkett zwischen  
Entspannung und Neuem Kalten Krieg

Neutral ist nicht gleich neutral. Eine Häufung von Beiträgen und Symposien zum Thema Neutralität und Blockfreiheit, legt einen Schluss nahe, den Neuhold ausdrücklich zieht: In der internationalen Öffentlichkeit sowie in wissenschaftlichen und politischen Kreisen herrschen gewisse Abgrenzungsschwierigkeiten zwischen diesen Konzepten.<sup>632</sup> Darum scheint gerade Neuhold bestrebt, seinen Beitrag zur Aufklärung dieser Unsicherheiten leisten zu wollen.

a) Die europäischen Neutralen: Finnland, Österreich, Schweden und die Schweiz

Wie schon Stephan Verosta in seinem Gutachten 1967, analysiert Neuhold 1988 die unterschiedlichen Neutralitätsformen der (europäischen) Neutralen – Finnland, Österreich, Schweden und der Schweiz. Irland, Costa Rica und Malta schließt er als „borderline cases of permanent neutrality at best“<sup>633</sup> von einer weiteren Betrachtung aus. Aus einer historischen Perspektive versucht Neuhold darzustellen, dass die (dauernde) Neutralität für die einzelnen Staaten nicht von vorne herein angestrebt wurde. Vielmehr kamen sie durch einen „process of trial and error“ zu der für sie „most suitable political strategy in world affairs.“<sup>634</sup> So befand sich die Schweiz zunächst eher auf Expansionskurs, bis sie im Laufe des 16. Jahrhunderts ihre Strategie änderte. Österreich versuchte in 37 Jahren sich neu zu erfinden.<sup>635</sup> Vom Vielvölkerstaat in der Monarchie zu einem Kleinstaat, der als nicht lebensfähig angesehen wurde, über das austrofaschistische Regime in den 1930er Jahren, hin zum Anschluss an das Dritte Reich und schließ-

---

632 Neuhold, Hanspeter, Permanent Neutrality and Nonalignment, Similarities and Differences, in: Bauer, Robert, A. (Hrsg), *The Austrian Solution, International Conflict and Cooperation*, Charlottesville 1982, 161.

633 Neuhold, *The Neutral States of Europe*, 1988, 131.

634 *Ebda*, 103.

635 Neuhold, Hanspeter, Außenpolitik, dauernde Neutralität und internationale Organisationen aus österreichischer Sicht, in: *Koja, Friedrich/Stourzh, Gerald* (Hrsg), *Schweiz – Österreich, Ähnlichkeiten und Kontraste, Studien zu Politik und Verwaltung*, Brünner, Christian/Mantl, Wolfgang/Welan, Manfred (Hrsg), Bd 14, Wien/Köln/Graz 1986, 232.

lich nach 10-jähriger Besatzungszeit der Weg zur Unabhängigkeit durch die immerwährende Neutralität.

Neuhold zeigt auf, dass ebendieser besondere, völkerrechtlich verbindliche, Status nur von der Schweiz und Österreich in Zusammenwirken mit der Staatengemeinschaft angenommen wurde. Beide Staaten haben sich zur dauernden Neutralität zu unterschiedlichen Zeiten sowie unter verschiedenen Mächtekonstellationen bekannt. Die Rechte und Pflichten, die mit ihr einhergehen, sich in allen zukünftigen Kriegen neutral zu verhalten und schon in Friedenszeiten alles zu tun, damit sie nicht in einen Konflikt hineingezogen werden beziehungsweise ihre Neutralität zu jeder Zeit aufrecht erhalten können, sind indes gleich. Ein einseitiges Abgehen ist nicht möglich.<sup>636</sup>

Zur Einhaltung des gewöhnlichen Neutralitätsrechts in allen zukünftigen Kriegen kommen auf die Schweiz und Österreich noch andere Verpflichtungen zu. So dürfen sie keinen militärischen Bündnissen sowie keinen wirtschaftlichen Vereinigungen, die durch ihren institutionellen Rahmen die Unabhängigkeit des dauernd Neutralen gefährden könnten, beitreten. Darüber hinaus sind sie verpflichtet, schon in Friedenszeiten eine entsprechende Vorsorge für einen Kriegsfall zu treffen. Im Zentrum dieser Vorsorge steht die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit und der Neutralität durch eine effektive Landesverteidigung. Sieht der dauernd Neutrale tatenlos zu, wie sein Territorium verletzt wird, oder sind die von ihm zur Verteidigung herangezogenen Mittel nicht adäquat, kommt der gegnerischen Partei des Neutralitätsverletzers ein Selbsthilferecht zu. Damit wäre ein Angriff auf neutralem Boden gerechtfertigt. Darüber hinaus haben dauernd Neutrale im Gegensatz zu faktisch neutralen Staaten die Pflicht, eine Neutralitätspolitik zu führen.<sup>637</sup>

Die Neutralität Schwedens kann hingegen als *faktisch* bezeichnet werden. Das bedeutet, dass ihr neutrales Verhalten nicht in einer völkerrechtlichen Verpflichtung wurzelt, sondern vielmehr als Maxime der Außenpolitik angesehen werden kann. Daher steht es ihnen grundsätzlich frei, ihren Status einseitig abzuändern, wenn sie es als notwendig erachten.<sup>638</sup> Etwas spezieller verhält es sich in Bezug auf die finnische Neutralität. Sie ist nicht völkerrechtlich verankert, wie in den Fällen Österreichs und der

---

636 Neuhold, *The Neutral States of Europe*, 1988, 98-101; ders., *Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen*, 1986, 231.

637 Vgl. Neuhold, *The Neutral States of Europe*, 1988, 99-100

638 *Ebda*, 98, 100-101.

Schweiz, dennoch gibt es hier den bilateralen Vertrag zwischen Finnland und der Sowjetunion zu beachten. Dieser *Treaty of Friendship, Cooperation and Mutual Assistance (FCMA)*, der 1948 geschlossen und einige Male erneuert wurde, zielt darauf ab, dass Finnland sich außenpolitisch neutral verhält und auf die Sowjetunion Rücksicht nimmt. Im Gegenzug wurde die Sowjetunion militärische Garantiemacht, die nach beiderseitigem Einverständnis einschreiten darf.<sup>639</sup>

Neben Finnland kann auch die Schweiz auf eine militärische Garantie, abgegeben von den Mächten des Wiener Kongresses 1815, zurückgreifen. Schweden und Österreich hingegen sind in dieser Hinsicht auf sich allein gestellt.<sup>640</sup> Wie bereits mehrmals erwähnt wurde, war eine Garantie der österreichischen Neutralität von der Sowjetunion im Moskauer Memorandum vorgeschlagen worden.<sup>641</sup> Ein Zustandekommen scheiterte jedoch an der ablehnenden Haltung der übrigen Großmächte.

Wirtschaftlich kooperieren die europäischen Neutralen in der von der EFTA geschaffenen Freihandelszone. Darüber hinaus konnten sie alle Freihandelsabkommen mit der EWG und der EGKS, wenn zum Teil auch ohne Evolutivklauseln abschließen.<sup>642</sup> Eine gute Zusammenarbeit der Neutralen untereinander aber auch gemeinsam mit den blockfreien Staaten Europas zeigt sich im Rahmen der KSZE.<sup>643</sup> Die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen sehen Schweden, Finnland und Österreich als Chance an, ihren Anliegen auf internationalem Niveau Gehör zu verschaffen.<sup>644</sup> Die Schweiz hat hier lediglich einen Beobachterstatus. Bei einem Referendum 1986 lehnte die überwiegende Mehrheit der Schweizer Bevölkerung (75,7%) einen Beitritt zu den Vereinten Nationen ab. Neuhold führt dieses Ergebnis auf mehrere Gründe zurück. Zum einen auf die schlechten Erfahrungen, welche die Schweiz als Mitglied beim Völkerbund gemacht hatte, zum anderen auf das nicht besonders hohe Ansehen, das den Vereinten Nationen in der Schweiz zukommt. Sie gelten als zu bürokratisch und wenig effektiv. Darüber hinaus stößt sich die Schweiz, so Neuhold, daran,

---

639 *Ebda*, 101.

640 *Ebda*, 113.

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

642 *Neuhold*, *The Neutral States of Europe*, 1988, 119.

643 *Neuhold*, Hanspeter, *Cooperation between Neutral and Non-Aligned States*, in: *Birnbaum*, Karl, E./*Neuhold*, Hanspeter (Hrsg.), *Neutrality and Non-Alignment in Europe*, Wien 1982, 99.

644 *Neuhold*, *The Neutral States of Europe*, 1988, 130.

dass die Mehrzahl der Mitgliedstaaten eine nicht westliche, beziehungsweise eine anti-westliche Haltung einnehmen. Abgesehen von diesen themenbezogenen Gründen, dürfte der Ausgang des Referendums ebenso mit der Unzufriedenheit mit der damaligen Regierung in Verbindung gestanden sein.<sup>645</sup>

Doch auch die Schweiz und Schweden verbindet eine gemeinsame Komponente. Durch ihre Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg haben sie gelernt, ihren Fokus auf die (militärische) Vorsorge zu legen. Dauernd neutralen Staaten erwächst eine solche Pflicht aus ihrem völkerrechtlichen Status, Schweden wäre dazu nicht verpflichtet, dennoch hat sich gezeigt, dass eine solche Vorsorge unumgänglich ist, wenn der neutrale Status aufrechterhalten werden sollte. Schweden und die Schweiz konnten eine Rüstungsindustrie aufbauen. Zu ihren Abnehmern zählen unter anderem Finnland und Österreich, die ihre sicherheitspolitischen Schwerpunkte eher auf die Führung einer aktiven Außenpolitik legen.<sup>646</sup>

Eine Vielzahl an externen Faktoren und Abhängigkeiten, welche die Neutralen selbst kaum und wenn doch, dann nur marginal beeinflussen können, erschwert die Aufrechterhaltung des neutralen Status. Solche Probleme stellen sich beispielsweise hinsichtlich der wirtschaftlichen Verflechtungen, der Rüstungspolitik sowie im Energie- und Rohstoffsektor. Zusammengefasst zeichnet Neuhold ein eher pessimistisches Bild, wenn er meint:

„small and neutral is, in the main, not beautiful but difficult. Permanent neutrality is not a bed of roses on which the nations concerned can “sit idly by“ as more or less detached spectators of world affairs. Their position is better compared with the search by Ulysses for the thin line of survival between Scylla and Charybdis. The winds in that strait are unfortunately to a high degree beyond the neutral states‘ control and change frequently.“<sup>647</sup>

---

645 *Ebda*, 113; vgl. unter anderem auch *Neuhold*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 259.

646 *Neuhold*, *The Neutral States of Europe*, 1988, 116.

647 *Ebda*, 134.

b) Die Bewegung der Blockfreien in der Abgrenzung zur dauernden Neutralität

Mitte der 1950er Jahre begann sich eine inhomogene Bewegung unter den Schirmherren *Josip Broz Tito*, *Gamal Abdel Nasser* und *Jawaharlal Nehru* zu formieren. Diese erste Phase der Entstehung reicht von der offiziellen Gründung auf der Konferenz in Belgrad 1961 bis in die Mitte der 60er Jahre hinein. Eines der Ziele der Bewegung der Blockfreien war, wie der Name schon treffend zu erkennen gibt, sich im Kalten Krieg keinem der beiden bestehenden Blöcke anzuschließen. Darüber hinaus wollten sie keinen militärischen Bündnissen angehören.<sup>648</sup> Während dieses Verbot bei der dauernden Neutralität vertraglich ausgeschlossen ist, gilt es in der Bewegung der Blockfreien lediglich als politische Maxime.<sup>649</sup>

Ebenso wenig waren Allianzen unter ihnen vorgesehen. Gehandelt werden sollte nach den Prinzipien der friedlichen Koexistenz. Demnach sollte also die territoriale Integrität und Souveränität respektiert, keine Aggressionen gesetzt, sich in die inneren Angelegenheiten der Mitglieder nicht eingemischt sowie die Gleichheit und der gemeinsame Nutzen forciert werden. Als dritter Block im internationalen Machtgefüge wollten sie sich jedoch nicht sehen.<sup>650</sup> Was diese unterschiedlichen Staaten einte, war zum einen das niedrige Level an wirtschaftlicher Entwicklung, zum anderen der Wille zur (post-)kolonialen Unabhängigkeit.<sup>651</sup>

Einen Dämpfer erlitt die Bewegung in der zweiten Hälfte der 60er Jahre. Nach einer Annäherung zwischen den Blöcken nach der Kubakrise und der US-Beteiligung an den Konflikten im Kongo, der Dominikanischen Republik und Vietnam wurde die Überlegenheit der Großmächte sichtbar und desillusionierte die Mitglieder der Bewegung. Dass einige Staatsoberhäupter, die bei der Gründung der Bewegung dabei gewesen waren, durch erfolgreiche militärische Putschversuche von der Macht entbunden wurden, galt als weitere Schwächung der Bewegung, der keine lange Zukunft mehr vorausgesagt wurde.<sup>652</sup>

Es sollte jedoch anders kommen. Durch die Welle der Entkolonialisierung und der Mitgliedschaft lateinamerikanischer Staaten wuchs die Be-

---

648 Vgl. *Neuhold*, Permanent Neutrality and Nonalignment, 1982, 169.

649 *Ebda*, 174.

650 Vgl. *ebda*, 169.

651 *Ebda*, 170.

652 *Ebda*, 171.

wegung in den 70er Jahren enorm. Die zentrale Forderung der Blockfreien (nun auch die *Gruppe der 77* genannt) war die Einführung einer „New International Economic Order“. <sup>653</sup> Damit im Zusammenhang steht der Nord-Süd-Konflikt, in dem sowohl die dauernd neutralen Staaten – Österreich und die Schweiz – ebenso (ungewollt) eine Parteistellung einnahmen, wie die Blockfreien. Als sozio-ökonomischer Konflikt aktualisiert sich die Neutralität hier nicht. <sup>654</sup> Dennoch zeigt sich etwa Österreich solidarisch mit den Ländern der *Dritten Welt* <sup>655</sup> und unterstützt die Forderungen nach einer neuen wirtschaftlichen Ordnung. Die österreichische Solidarität zeigte sich aber nicht so sehr in monetärer Gestalt, sondern eher in der Form der Ideenspende. <sup>656</sup> So schlug etwa Kreisky einen Marshallplan für die Dritte Welt vor. Dieser sah vor, dass die Entwicklungsländer den Industriestaaten Kapitalgeschenke abkauften und diese Erlöse in einen Fond geleitet werden sollten, der Ausschüttungen für den Ausbau der Infrastruktur in diesen Ländern gewähren sollte. Die Umsetzung dieser Idee scheiterte jedoch, wie so vieles, an der Finanzierung. <sup>657</sup> Abgesehen davon hinkt Österreich hinsichtlich der Entwicklungshilfe anderen OECD-Staaten hinterher. Die Vorgabe der OECD – 0,7% des Bruttonationalprodukts <sup>658</sup> – wurde 1979 mit 0,19% <sup>659</sup> und 1983 mit 0,23% <sup>660</sup> nicht einmal annähernd erfüllt.

Auch im zweiten großen Konflikt dieser Zeit, dem Ost-West-Konflikt, gibt es unterschiedliche Positionen zwischen den dauernd neutralen und den blockfreien Staaten. Während letztere in dieser Konfrontation geradezu keinerlei Stellung beziehen wollen, machen die Schweiz und Österreich keinen Hehl daraus, dass sie pluralistische Demokratien sind, die sich mit

---

653 *Ebda*, 172.

654 *Neuhold*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 59, vgl auch *Neuhold*, Permanent Neutrality and Nonalignment, 1982, 191-192.

655 Dieser Begriff wird unter Anführungszeichen gesetzt, da diese Unterscheidung in Erste, Zweite und Dritte Welt heutzutage überholt ist aber in den Primärtexten so vorkommt.

656 *Neuhold*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 59; *ders*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 260.

657 *Neuhold*, The North-South Dimension, 1982, 85; *ders*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 59; *ders*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 260.

658 *Neuhold*, The North-South Dimension, 1982, 85; *ders*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 260.

659 *Neuhold*, The North-South Dimension, 1982, 85.

660 *Neuhold*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 59.

den westlichen Werten, wie den Menschenrechten identifizieren.<sup>661</sup> Beide Seiten traten jedoch für eine verstärkte Abrüstung und Entspannung ein. Als „n + n“<sup>662</sup>-Gruppe arbeiten die europäischen Neutralen und Blockfreien im Rahmen der KSZE an der Verwirklichung dieser Ziele eng zusammen.<sup>663</sup> Dadurch kommt ihnen eine gewisse Rolle im Ost-West Konflikt zu. Sie stellen ihr Staatsgebiet als Konferenzort zur Verfügung, was es den Blöcken erleichtern sollte, sich bei einem Treffen nicht die symbolische Blöße zu geben und auf das Territorium des Gegners treten zu müssen, sie übernehmen koordinierende Aufgaben, sollten die Situationen festgefahren sein, etwa durch die Initiative der Vertagung, und treten als Mediatoren in Erscheinung.<sup>664</sup> Vor allem bei letzterer Aufgabe warnt Neuhold vor Überschätzung, denn die neutralen und blockfreien Staaten könnten hier nur dann tätig werden, wenn die Großmächte das wollen oder sie es als notwendig erachten.<sup>665</sup> Ähnlich sah das Zemanek. Seiner Meinung nach sollte hier nicht einmal der Begriff *Mediation* verwendet werden, da die Neutralen zu wenig politische Macht besitzen, um die Streitparteien zu einer Lösung zu bewegen – „The neutrals can only act, when the parties are basically interested in a solution.“<sup>666</sup> Darum seien die Konferenzen in Genf und Madrid erfolgreich verlaufen, jene in Belgrad jedoch nicht.<sup>667</sup>

Unterschiede hinsichtlich des Verhaltens auf internationaler Ebene stellte Neuhold 1982 ebenso im Hinblick auf die Aktivitäten im Rahmen der internationalen Gemeinschaft fest. So stünden die blockfreien Staaten lückenlos zusammen, wenn es in der Generalversammlung um Fragen der Ökonomie oder der Entkolonialisierung geht, während sie sich bei anderen Themen tendenziell uneins sind.<sup>668</sup> Hier wollte er auch Vorurteile aus dem

---

661 Neuhold, Permanent Neutrality and Nonalignment, 1982, 188-189.

662 Neutral and Non-aligned.

663 Neuhold, Cooperation, 1982, 99; ders., Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 56.

664 Neuhold, Hanspeter, The Group of the N + N Countries Within the CSCE Process, in: Neuhold, Hanspeter (Hrsg), CSCE: N + N Perspectives, The Process of the Conference on Security and Co-operation in Europe from the Viewpoint of the Neutral and Non-Aligned Participating States, Wien 1987, 27-28.

665 Ebd., 30.

666 Zemanek, Karl, Austria's Policy of Neutrality: Constants and Variables, in: Neuhold, Hanspeter/ Thalberg, Hans (Hrsg), The European Neutrals in International Affairs, Wien 1984, 20.

667 Ebd., 21.

668 Neuhold, Permanent Neutrality and Nonalignment, 1982, 175.

Weg räumen, nämlich jene, dass die neutralen Staaten weniger dynamisch seien als die Blockfreien, letztere dafür ständig einen moralischen Unterton verwenden würden.<sup>669</sup>

Die erste Behauptung versuchte Neuhold durch die Einbringung der aktiven Neutralitätspolitik zu entzaubern. Zu dieser außenpolitischen Haltung, die von Österreich verstärkt unter Kreisky eingenommen wurde, zählen unter anderem die Teilnahme an friedenserhaltenden Maßnahmen, die Bereitstellung des Staatsgebietes für Konferenzen und Niederlassungen internationaler Organisationen, wie der IAEA oder der OECD sowie das Angebot guter Dienste.<sup>670</sup> Das zweite Vorurteil rechtfertigt Neuhold dahingehend, dass dieser moralische Unterton von den Blockfreien, die er noch auf Identitätssuche sieht, verwendet wird, um sich gegen Kritik zur Wehr zu setzen.<sup>671</sup>

Diese Differenzierungen, die im rechtlichen Status ebenso begründet sind, wie in der politischen Doktrin,<sup>672</sup> zeigen deutlich, dass die dauernde Neutralität nicht mit der Bewegung der Blockfreien gleichgesetzt werden sollte, sondern dass sie vielmehr entschieden abzugrenzen ist.

## 2. Österreichische Außen- und Neutralitätspolitik im Lichte der 80er Jahre

Da die Außenpolitik eng mit der Neutralität verbunden ist, verwundert es auch nicht, dass sich die Völkerrechtswissenschaft immer wieder, und mit unterschiedlicher Intensität, mit diesem Themenkomplex auseinandersetzt. Verzichtet haben sie hierbei nicht auf politische Persönlichkeiten, welche die Außen- und dadurch gleichfalls die Neutralitätspolitik geprägt haben. Julius Raab wird in dieser Hinsicht einmal kurz von Zemanek erwähnt.<sup>673</sup> Die stärkste Assoziation in diesem Zusammenhang kommt aber Bruno Kreisky zu. So merkt etwa Hanspeter Neuhold in einer außenpolitischen Studie aus dem Jahr 1981 an, dass die Österreicherinnen und Österreicher trotz ausführlicher außenpolitischer Berichterstattung ein eher be-

---

669 *Ebda*, 181-184.

670 *Ebda*, 181, 183, vlg auch *Neuhold*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 56.

671 *Neuhold*, Permanent Neutrality and Nonalignment, 1982, 182-183.

672 Vgl. *ebda*, 180.

673 *Zemanek*, Austria's Policy of Neutrality, 1984, 23.

scheidenes Interesse am weltpolitischen Geschehen aufweisen, zumal die österreichische Bevölkerung zum einen der Meinung ist, dass der Kleinstaat nichts wirklich ausrichten kann, zum anderen, weil sie bei außenpolitischen Agenden auf Kreisky vertrauen – „Chancellor KREISKY will somehow take care of the problem [...]“.<sup>674</sup> Auch Zemanek hebt die Rolle Kreiskys im Zusammenhang mit der Außen- und Neutralitätspolitik hervor:

„Through his manifold initiatives, his enormous international prestige, accumulated during a long activity, and through his [...] dominating position in the Socialist International, he gave Austria a political profile far beyond her potential.“<sup>675</sup>

Gleichzeitig weißt Zemanek aber darauf hin, dass viele von Kreiskys Initiativen fälschlicherweise der Neutralitätspolitik zugeordnet werden, obwohl sie, so Zemanek „the fruit of a very personal diplomacy“<sup>676</sup> waren. Dazu zählt er Kreiskys Engagement hinsichtlich der Konflikte im Nahen Osten, in Nordafrika sowie in Zentralamerika. Der Völkerrechtler gab zu bedenken, dass diese Art von Außen- und Neutralitätspolitik, wie sie unter Kreisky geführt wurde, nicht mehr wieder kommen werde, eine solche immer von den regierenden Personen persönlich geformt wird. Andere Regierungen, andere Herangehensweisen und Schwerpunkte.<sup>677</sup> Man kann mit guten Gründen behaupten, dass Zemanek mit dieser Annahme Recht behalten hat. Die nachfolgenden Koalitionsregierungen haben ihren Fokus verlagert, die Neutralität wurde zunehmend ausgehöhlt und ab Mitte der 1980er Jahre politisch vermehrt als Belastung wahrgenommen. Obwohl sich der derzeitige Außenminister Kurz sichtlich darum bemüht, Österreich als internationalen Konferenzort wieder *salonfähig* zu machen.

#### a) Das Fundament der österreichischen Außenpolitik

In der Völkerrechtsliteratur der 80er Jahre wird davon ausgegangen, dass sich die österreichische Außenpolitik seit 1955 auf vier Eckpfeiler stützt, nämlich die Pflichten, die mit der völkerrechtlich begründeten immerwährenden Neutralität einhergehen, die ideologische und politische Verbun-

---

674 Neuhold/Eberwein, *Changes in the International System*, 1981, 25.

675 Zemanek, *Austria's Policy of Neutrality*, 1984, 23.

676 *Ebda*, 23.

677 Vgl. *ebda*, 23.

denheit mit dem Westen, die universelle Solidarität sowie die Vorgaben aus dem Staatsvertrag von Wien.<sup>678</sup> Neuhold fasst es 1982 wie folgt zusammen:

„Permanent neutrality has thus become part and parcel of Austrian political culture in an amazingly short time. It seems to fit the popular cliché of the happy-go-lucky Austrian who fancies himself as the inhabitant of an ‚Island of the blissful‘ (‚Insel der Seligen‘), is on good terms with everybody and whose favorite pastime is the building of bridges between enemies, [...]“<sup>679</sup>

Die *immerwährende Neutralität* Österreichs entstand aufgrund einer günstigen und kurzen Entspannungsphase unter dem Vorzeichen des Ost-West Konflikts. Zusammen mit der Schweiz und Jugoslawien bildete Österreich eine Art Pufferzone zwischen den Blöcken. Auch in den 80er Jahren wird noch spekuliert, warum die Sowjetunion 1955 der dauernden Neutralität Österreichs zugestimmt hatte. Als primären Grund sieht etwa Neuhold die strategische Lage des Kleinstaates. Denn diese Pufferzone trennt nicht nur die Blöcke voneinander, auch eine Nord-Süd Verbindung zwischen den NATO-Staaten ist nicht möglich. Abgesehen davon, dass diese Situation der Sowjetunion sehr willkommen gewesen sein dürfte, gab es noch die Vermutungen, dass die sowjetische Zusage Ausdruck der Politik der friedlichen Koexistenz war und Österreich Vorbildwirkung als Alternative für NATO-Staaten haben sollte. Neuhold gibt ebenso zu bedenken, dass ein versuchter Generalstreik der KPÖ Anfang der 50er Jahre kläglich gescheitert war und damit für die Sowjetunion auch klar gewesen sein dürfte, dass es für sie keinen ausreichenden Rückhalt in der österreichischen Bevölkerung gab, der die Einrichtung eines kommunistischen Regimes, wie etwa in Ungarn oder der Tschechoslowakei, unterstützen würde.<sup>680</sup>

Aus diesem Entstehungsrahmen heraus gründet sich auch die primäre, oder wie Zemanek meint: „if not the only example[,] of an Austrian neutral function“<sup>681</sup> die Aufrechterhaltung der Stabilität und des Gleichge-

---

678 Neuhold, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 51; ders., Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 230.

679 Neuhold, Hanspeter, Background Factors of Austria's Neutrality, in: Birnbaum, Karl, E./Neuhold, Hanspeter (Hrsg), Neutrality and Non-Alignment in Europe, Wien 1982, 58.

680 Vgl unter anderem Neuhold, The Permanent Neutrality of Austria, 1987, 8; ders., The Neutral States of Europe, 1988, 110-111; ders., Background Factors, 1982, 51.

681 Zemanek, Austria's Policy of Neutrality, 1984, 18.

wichtiges in Mitteleuropa. Auf diese Funktion ist daher bei der Ausübung der Außen- und Neutralitätspolitik Bedacht zu nehmen.<sup>682</sup>

Damit im Zusammenhang steht ebenso die *ideologische und politische Verbundenheit* mit dem westlichen Block. Dieses Zugehörigkeitsgefühl haben weder die Schweiz noch Österreich je bestritten, sind doch beide Staaten als pluralistische Demokratien eingerichtet.<sup>683</sup>

Wesentlich für die österreichische Außenpolitik ist des Weiteren der *Grundsatz der universellen Solidarität*. Dieser kam einerseits im Nord-Süd-Konflikt zum Ausdruck, indem Österreich die Forderungen der *Gruppe der 77* nach einer weltweit neuen wirtschaftlichen Ordnung unterstützt, wenn auch zum größeren Teil nur moralisch und nicht im selben Maße monetär.<sup>684</sup> Andererseits lässt die Völkerrechtswissenschaft diesen Grundsatz der Außenpolitik im Zusammenhang mit Österreichs Engagement in den Vereinten Nationen wirken. Die Literatur spricht davon, dass Österreich aufgrund der Anschlussverfahren 1938 eine Art Trauma erlebt hat, zumal dies von der internationalen Staatengemeinschaft mehr oder weniger unkommentiert hingenommen wurde. Mit der wiedergewonnenen Souveränität versuchte Österreich daher verstärkt, sich international zu positionieren und zu profilieren. Der Beitritt zu den Vereinten Nationen war für Österreich daher von großer Bedeutung, auch deshalb, weil sich dadurch die Möglichkeit der Annäherung an ehemalige Kriegsgegner ergab.<sup>685</sup>

Abgesehen von den nun schon oftmals erwähnten, in der Literatur aber ständig wiederkehrenden Instrumenten der Neutralitätspolitik – Bereitstellung des Territoriums für Konferenzen, Schutzmachtfunktion, gute Dienste, et cetera – kommt auch den friedenserhaltenden Maßnahmen im Rahmen der Vereinten Nationen große Bedeutung zu. Diese *peacekeeping* Maßnahmen können die Kontrolle von Waffenstillstandsabkommen, die Trennung der Konfliktparteien, die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ord-

---

682 Vgl dazu auch *Neuhold*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 55.

683 *Neuhold*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 51.

684 Vgl unter anderem *Neuhold*, The North-South Dimension, 1982, 85; *ders*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 59; *ders*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 236.

685 *Neuhold*, Hanspeter, Der Staatsvertrag als Grundlage der österreichischen Außenpolitik, in: *Mock, Alois/Steiner, Ludwig/Khol, Andreas* (Hrsg), Neue Fakten zu Staatsvertrag und Neutralität, Wien 1980, 171; *ders*, The North-South Dimension, 1982, 82; *ders*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 235, 259-260; *Zemanek*, Austria's Policy of Neutrality, 1984, 20.

nung ebenso umfassen, wie die Verwaltung eines bestimmten Territoriums.<sup>686</sup> In diesem Bereich der friedenserhaltenden Maßnahmen ist Österreich besonders bemüht, durch seine engagierte Teilnahme an solchen UN-Missionen seine neutrale Stellung international zu rechtfertigen und zu stärken.<sup>687</sup> Die rechtliche Frage, ob friedenserhaltende Maßnahmen mit den Pflichten der immerwährenden Neutralität konform sind, bejaht Neuhold ganz klar:

„Der Zweck des ‚peacekeeping‘ liegt bekanntlich in einer freiwilligen, unparteilichen Hilfestellung zugunsten von Konfliktparteien mit ihrer Einwilligung, wobei die Anwendung von Waffengewalt grundsätzlich nur zur Selbstverteidigung in Betracht kommt. Unter diesen Gesichtspunkten sind friedenserhaltende Operationen im Gegensatz zu Sanktionen für dauernd neutrale Staaten geradezu ‚maßgeschneidert‘.“<sup>688</sup>

An solchen friedenserhaltenden Maßnahmen hat sich Österreich, so schreibt Neuhold im Jahr 1986, mit 20.000 Soldaten verstärkt beteiligt und Kontingente für die Zypern-Mission als auch für jene am Golan zur Verfügung gestellt.<sup>689</sup> Letztere Mission sollte der Einhaltung des Waffenstillstandes zwischen Syrien und Israel dienen und startete im Jahr 1974. Das österreichische Bundesheer war bis 2013 für diese friedenserhaltende Maßnahme im Rahmen der Vereinten Nationen im Einsatz. Im Juni 2013 erklärte der österreichische Verteidigungsminister Gerald Klug, dass weder die Versorgung noch die Sicherheit der Blauhelme, noch deren Überparteilichkeit mehr gesichert seien und dass es täglich zu gewalttätigen Zwischenfällen käme. Die angespannte Lage hätte sich durch den Bürgerkrieg in Syrien darüber hinaus noch verschärft. Darum wurde die Ent-

---

686 Neuhold, Hanspeter, Völkerrechtliche und neutralitätspolitische Aspekte friedenserhaltender Operationen der Vereinten Nationen, in: Reiter, Erich (Hrsg), Die friedenserhaltenden Operationen im Rahmen der Vereinten Nationen, Der Beitrag der neutralen Staaten Europas, Wien 1985, 54-55.

687 *Ebda*, 63.

688 *Ebda*, 62.

689 Neuhold, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 262. Vgl Berichte des Österreichischen Bundesheeres, Der UN-Einsatz in Zypern und die Kämpfe 1974, <http://www.bundesheer.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=1781>, abgerufen am 25. Oktober 2015. Aktuell sind vier Bundeheersangehörige auf Zypern stationiert, siehe: Österreichisches Bundesheer, <http://www.bundesheer.at/ausle/zahlen.shtml>, abgerufen am 25. Oktober 2015; Österreichische Blauhelmtuppen am Golan, Website der UN Peacekeeping Missions, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/undof/background.shtml>, abgerufen am 25. Oktober 2015.

scheidung getroffen, die knapp 380 österreichischen Bundesheerangehörigen, die fast ein Drittel des UN-Truppenkontingents stellten, mit Ende Juli 2013 vom Golan abzuziehen. Ihnen folgten Kontingente von den Fidschi-Inseln und Nepal nach. Die Entscheidung, die Truppen vor dem Auslaufen der Mission nach 39 Jahren abzuziehen, wurde in den Medien stark kritisiert.<sup>690</sup>

Österreich schaffte es in den ersten 35 Jahren mit Neutralitätsstatus, sich als Asylland zu etablieren. So kamen während des Ungarn-Aufstandes 1956 an die 180.000 Flüchtlinge nach Österreich wovon ungefähr 10% blieben. Im Jahr des Prager Frühlings sollten es 160.000 Menschen sein, die nach Österreich flohen. Von ihnen blieben allerdings nur wenige in Österreich. Die Polen-Krise 1980/81 brachte 30.000 Menschen ins Land. Darüber hinaus war Österreich Transitland für jüdische Menschen, die aus der Sowjetunion flüchteten.<sup>691</sup>

Eine gewaltige Herausforderung für Österreich und Europa wird die Bewältigung der aktuellen Flüchtlingswelle aus dem Nahen Osten sein. Aufgrund komplexer Konflikte und unterschiedlichen Machtansprüchen versinkt die instabile Region derzeit (Stand: Sommer 2017) in scheinbar

---

690 Die Zeit Online, Österreich zieht Blauhelm-Soldaten von Golanhöhen ab, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-06/Syrien-Golanhoehen-Oesterreich-Russland-Al-Kaida>, abgerufen am 25. Oktober 2015; Bericht zur Golan Mission vom Österreichischen Bundesheer, <http://www.bundesheer.at/english/dynmod/artikel.php?id=4095>, abgerufen am 25. Oktober 2015; Wiener Zeitung vom 31. Juli 2013, Letzte österreichische Blauhelme aus dem Golan zurück, [http://www.wienerzeitung.at/dossiers/golan/565309\\_Letzte-oesterreichische-Blauhelme-aus-dem-Golan-zurueck.html](http://www.wienerzeitung.at/dossiers/golan/565309_Letzte-oesterreichische-Blauhelme-aus-dem-Golan-zurueck.html), abgerufen am 25. Oktober 2015; Der Standard, Golan-Mission: Letzte Bundesheer-Soldaten heimgekehrt, <http://derstandard.at/1373514162586/Golan-Abzug-Oesterreichs-letzte-UN-Soldaten-zurueckgekehrt>, abgerufen am 25. Oktober 2015; Kurier vom 31. Juli 2013, Golan: Letzte Blauhelme heimgekehrt, <http://kurier.at/politik/inland/golan-abzug-letzte-blauhelme-heimgekehrt/21.062.385>, abgerufen am 25. Oktober 2015; *Bonavida*, Iris, Golan-Abzug: "Größte Blamage für Außenpolitik", in: Die Presse vom 27. Juni 2013, [http://diepresse.com/home/politik/ausenpolitik/1423854/GolanAbzug\\_Grosste-Blamage-fur-Aussenpolitik?\\_v1\\_backlink=/home/politik/ausenpolitik/1410932/index.d.o&direct=1410932](http://diepresse.com/home/politik/ausenpolitik/1423854/GolanAbzug_Grosste-Blamage-fur-Aussenpolitik?_v1_backlink=/home/politik/ausenpolitik/1410932/index.d.o&direct=1410932), abgerufen am 25. Oktober 2015. Vgl auch *Zecha*, Wolfgang, *Using Military Force in International Operations in Relation to the Austrian Security Policy*, Dissertation, Budapest 2014.

691 Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (Hrsg), *Außenpolitischer Bericht 1985*, Wien 1986, 267; *Neuhold*, *The Permanent Neutrality of Austria*, 1987, 13. Vgl auch *Neuhold*, *Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen*, 1986, 255.

grenzenloser Gewalt. Diese aktuelle Situation zeigt Parallelen zu den Konflikten im Kalten Krieg auf. Das System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen versagt, Verhandlungen werden, wenn überhaupt, zwischen den Außenministern der *Großen* geführt, Genf und Wien dienten in letzter Zeit als Orte des Gesprächs. Allein die Interdependenz und die vermehrte Anzahl an nicht-staatlichen Akteuren – wie religiöse und/oder terroristische Organisationen – in dieser Region werden es äußerst schwierig machen, eine Lösung zu finden. Die Verhandlungen dürften langwierig ausfallen, die Ergebnisse werden fraglich sein, zumal die nicht-staatlichen Akteure an diesen bilateralen Verhandlungen, zumindest bis jetzt, nicht eingebunden werden.

Nicht zu vergessen sind auch die anhaltende Migrationsproblematik im Mittelmeer, die neuen Formen terroristische Anschläge in Europa (Nizza, London, Barcelona) sowie die Gefahr einer nuklearen Krise im Zusammenhang mit Nordkorea.

Der vierte Eckpfeiler des Fundaments der österreichischen Außenpolitik, der in der Völkerrechtsliteratur der 80er Jahre genannt wird, ist der *Staatsvertrag von Wien* aus dem Jahr 1955. Darin enthalten sind einige Bestimmungen, die wesentlich für die österreichische Außen- und Neutralitätspolitik sind: Art 4, das Anschlussverbot an Deutschland,<sup>692</sup> Art 7, die Schutzrechte für Minderheiten in Kärnten, dem Burgenland und der Steiermark<sup>693</sup> sowie Art 13, die Beschränkungen hinsichtlich der Landesver-

---

692 Vgl FN 138.

693 *Art 7 StV von Wien*: „Rechte der slowenischen und kroatischen Minderheiten – 1. Österreichische Staatsangehörige der slowenischen und kroatischen Minderheiten in Kärnten, Burgenland und Steiermark genießen dieselben Rechte auf Grund gleicher Bedingungen wie alle anderen österreichischen Staatsangehörigen einschließlich des Rechtes auf ihre eigenen Organisationen, Versammlungen und Presse in ihrer eigenen Sprache. 2. Sie haben Anspruch auf Elementarunterricht in slowenischer oder kroatischer Sprache und eine verhältnismäßige Anzahl eigener Mittelschulen; in diesem Zusammenhang werden Schullehrpläne überprüft und eine Abteilung der Schulaufsichtsbehörde wird für slowenische und kroatische Schulen errichtet werden. 3. In den Verwaltungs- und Gerichtsbezirken Kärntens, des Burgenlandes und der Steiermark mit slowenischer, kroatischer oder gemischter Bevölkerung wird die slowenische oder kroatische Sprache zusätzlich zum Deutschen als Amtssprache zugelassen. In solchen Bezirken werden die Bezeichnungen und Aufschriften topographischer Natur sowohl in slowenischer oder kroatischer Sprache wie in Deutsch verfaßt. 4. Österreichische Staatsangehörige der slowenischen und kroatischen Minderheiten in Kärnten, Burgen-

teidigung.<sup>694</sup> Da diese Bestimmungen in den folgenden Kapiteln noch genauer besprochen werden, möchte ich an dieser Stelle weitere Ausführungen unterlassen.

## b) Nachbarschaftliche Beziehungen des neutralen Österreich

Nachdem die regionale Stabilisierungsfunktion der Neutralität in der Völkerrechtsliteratur schon vermehrt zum Ausdruck gebracht wurde, erachtete es Neuhold in diesem Zusammenhang auch für wichtig, nicht nur die Verhältnisse des Neutralen zwischen den Blöcken, sei es Ost und West oder Nord und Süd, zu beleuchten, sondern ebenso ein Augenmerk auf die Beziehungen zu den unmittelbaren Nachbarn in der Region zu legen.

Aufgrund der dauernden Neutralität gibt es zwischen der Schweiz und Österreich naturgemäß sehr viele Anknüpfungspunkte. Neuhold beschreibt die Beziehungen der Nachbarstaaten als durchaus gut, es wäre aber noch Raum nach oben hin offen.<sup>695</sup> Als positiv verzeichnete er die rege Besuchsdiplomatie sowie die Tradition, dass der erste Staatsbesuch des neuen Außenministers in das jeweilige andere Land führt. Außerdem konnten sich österreichische Staatsangehörige an Schweizer Konsulate wenden, wenn es in einem Land keine österreichische Vertretung gab. Umgekehrt galt das Gleiche.<sup>696</sup> Darüber hinaus hob Neuhold lobend hervor, dass militärisches Kaderpersonal zwischen der Schweiz und Österreich ausgetauscht wird und es eine enge Zusammenarbeit im Rahmen der KSZE als auch im Handelsbereich gibt. So zählt die Schweiz 1986 zu den drittgröß-

---

land und Steiermark nehmen an den kulturellen, Verwaltungs- und Gerichtseinrichtungen in diesen Gebieten auf Grund gleicher Bedingungen wie andere österreichische Staatsangehörige teil. 5. Die Tätigkeit von Organisationen, die darauf abzielen, der kroatischen oder slowenischen Bevölkerung ihre Eigenschaft und ihre Rechte als Minderheit zu nehmen, ist zu verbieten.“ (BGBl Nr 152/1955).

694 Vgl FN 248.

695 *Neuhold*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 238-240; *ders*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 54; *ders*, Kooperation, 1982, 98-99.

696 Inwieweit dies heute noch von Bedeutung ist, soll dahin gestellt bleiben, zumal sich jedes EU-Mitglied an Konsulate anderer Mitgliedstaaten wenden kann. *Neuhold*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 238.

ten Handelspartnern Österreichs, das auf der anderen Seite etwa im Jahr 1983 der größte Abnehmer von Schweizer Rüstungsgütern war.<sup>697</sup>

Aller Gemeinsamkeiten zum Trotz spricht Neuhold von Verständigungsproblemen, Vorurteilen und einer „mehr oder weniger verdeckte[n] Rivalität“<sup>698</sup> zwischen den beiden neutralen Staaten, die beide einen Sitz der Vereinten Nationen beherbergen. Diese Konkurrenz zwischen Genf und Wien ist in den letzten Jahren wieder sichtbar geworden, als der österreichische Außenminister *Sebastian Kurz* mit der Unterstützung seiner Amtskollegen aus Großbritannien *Philip Hammond* und Deutschland *Frank-Walter Steinmeier* die Gespräche und den Abschluss eines Atom-Deals mit dem Iran nach Wien holen konnte, obwohl zuvor schon Verhandlungsrunden in Genf stattgefunden hatten.<sup>699</sup>

In der Beziehung zwischen der Schweiz und Österreich stellt Neuhold auch den Vergleich zu einem *Lehrer-Schüler-Verhältnis* im Hinblick auf die dauernde Neutralität her. Diese Beziehung ist von Profilierungsversuchen ebenso geprägt, wie von Eifersucht und ablehnender Kritik gegenüber gewissen Verhaltensweisen. Ein Beispiel für letztere wäre der Umgang Kreiskys mit der PLO und dem Nahostkonflikt.<sup>700</sup>

Zwischen Österreich und Liechtenstein attestierte Neuhold Mitte der 80er Jahre eine gute Besuchsdiplomatie und Zusammenarbeit in der KSZE, führte aber gleichzeitig das Problem ins Treffen, dass Liechtenstein als *Steuer-Oase* für viele Österreicherinnen und Österreicher fungiere.<sup>701</sup>

Das Verhältnis zur BRD ist einerseits geprägt durch das *Anschlussverbot* des Art 4 StV von Wien, das wirtschaftliche und politische Zusammenschlüsse der beiden Staaten verbietet<sup>702</sup> und das von der Sowjetunion stets eingewendet wurde, wenn es um die Intensivierung der Beziehungen

---

697 *Ebda*, 238-239.

698 *Ebda*, 240.

699 *Grimm*, Oliver, Syrien-Treffen in Wien: John Kerry, der Unermüdliche, in: Die Presse vom 22. Oktober 2015, [http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4849965/John-Kerry-der-Unermuedliche?direct=4850436&\\_vl\\_backlink=/home/politik/aussenpolitik/4850436/index.do&selChannel=](http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4849965/John-Kerry-der-Unermuedliche?direct=4850436&_vl_backlink=/home/politik/aussenpolitik/4850436/index.do&selChannel=), abgerufen am 25. Oktober 2015.

700 *Neuhold*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 240, 262; *ders*, The North-South Dimension, 1982, 86.

701 *Neuhold*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 240.

702 Vgl FN 138.

zur EG ging,<sup>703</sup> andererseits von einer gewissen wirtschaftlichen Abhängigkeit. Im Jahr 1982 etwa ging ein Drittel der österreichischen Exporte in die BRD, 40,6% der Importe kamen von dort. Sichtbar wird diese Bilanz auch im Fremdenverkehr, da Österreich beliebtes Urlaubsziel der BRD-Bürger wird.<sup>704</sup> Um sich nicht den Vorwurf eines „Anschlusses durch die Hintertür“<sup>705</sup> gefallen lassen zu müssen, schlug Neuhold eine einfache Diversifizierung hinsichtlich der Handelspartner vor.<sup>706</sup>

Ein solcher wichtiger Handelspartner war für Österreich in den 80er Jahren Italien, trotz der politischen Spannungen hinsichtlich der *Südtirolfrage*. Das südliche Nachbarland avancierte bei den Österreicherinnen und Österreichern zum beliebten Urlaubsland.<sup>707</sup>

*Minderheitenschutz* in umgedrehten Positionen spielte mit dem zweiten südlichen Nachbarn Jugoslawien eine Rolle. Im Gegensatz zur Causa Südtirol tritt hier Österreich nicht als Anspruchsteller auf, sondern befindet sich in der Lage, seine Anstrengungen, die auf Verpflichtungen des Art 7 StV von Wien<sup>708</sup> zurückgehen, zu rechtfertigen. Dabei gibt es unterschiedliche Auffassungen darüber, inwieweit die Vorgaben umgesetzt wurden oder eben nicht. Abgesehen davon stuft Neuhold die Beziehungen zwischen den beiden Staaten als gut ein.<sup>709</sup>

Das Verhältnis zwischen Österreich und Ungarn sei in den 80er Jahren sogar das historisch beste gewesen. Anders sah es aus bei der Tschechoslowakei. Neuhold wies auf „Grenzzwischenfälle“ ebenso hin, wie auf Tätigkeiten des tschechoslowakischen Geheimdienstes in Österreich, auf Angriffe in Medien und Schikanen österreichischer Journalisten von tschechoslowakischer Seite. 1974 kam es erstmals zu einem Staatsbesuch des tschechoslowakischen Außenministers in Wien.<sup>710</sup>

---

703 Neuhold, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 241; ders, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 54; ders, The Neutral States of Europe, 1988, 120.

704 Neuhold, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 241.

705 Neuhold, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 54.

706 Neuhold, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 241.

707 *Ebda*, 242.

708 Vgl FN 693.

709 Neuhold, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 54; ders, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 242.

710 Neuhold, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 243-244; ders, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 54.

c) Neutralitätsrechtliches Dilemma: Einseitige Sanktionen

Das Neutralitätsrecht verpflichtet den neutralen Staat, das Prinzip der Gleichbehandlung und der Unparteilichkeit im Neutralitätsfall einzuhalten. Österreich wurde in den 80er Jahren aufgrund von weltpolitischen Ereignissen von einem Block aufgefordert, sich an Sanktionen gegen den jeweils anderen zu beteiligen. Dadurch geriet Österreich in ein Dilemma, gilt es doch schon in Friedenszeiten alles zu tun, damit das Land nicht in einen Konflikt hineingezogen wird.

Es war auch hier wiederum Neuhold, der dieses Problem zur Sprache brachte. So wurde Österreich von den USA aufgefordert, sich am Boykott der Olympischen Sommerspiele in Moskau im Jahr 1980 nicht zu beteiligen, als Antwort auf den Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan. Weiters wurde abermals von den USA zu wirtschaftlichen Sanktionen gegen die Sowjetunion und Polen aufgerufen, Anlass dafür war die Verhängung des Kriegsrechts in Polen im Jahr 1981. Weitere Beispiele waren ein Flugboykott, der ebenfalls der Sowjetunion gelten sollte, nachdem sie ein südkoreanisches Linienflugzeug abgeschossen hat, sowie die Aufforderung an Österreich sicherzustellen, dass westliche Technologie nicht in den Osten gelange.<sup>711</sup>

Nun gibt es in solchen Situationen wohl keine Entscheidung, die alle Parteien gleichermaßen zufrieden stellen würde. Die Regierung überließ die Entscheidung im Falle der Olympischen Spiele den Sportlern,<sup>712</sup> im Fall des Flugboykotts den Piloten.<sup>713</sup> Dieses Verhalten kommentiert Neuhold folgendermaßen:

---

711 *Neuhold*, The Permanent Neutrality of Austria, 1987, 14; *ders.*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 256; *ders.*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 57; *ders.*, Group of the N + N Countries, 1987, 26.

712 Österreich nahm an den Olympischen Spielen teil und konnte vier Medaillen holen. Noch dazu in Sportarten, in denen die bisherigen Erfolge eher bescheiden ausgefallen waren (Gold im Reiten, Silber im Segeln und Bronze im Schießen). Angesichts der Tatsache, dass Österreich bei Sommerspielen nicht ganz so erfolgreich ist wie bei Winterspielen – bei den letzten Sommerspielen in London 2012 blieb Österreich medaillenlos – profitierte Österreich durchaus vom Boykott der anderen Staaten. Medaillenspiegel Österreich auf der Homepage des Internationalen Olympischen Komitees: <http://www.olympic.org/austria>, abgerufen am 25. Oktober 2015.

713 *Neuhold*, The Permanent Neutrality of Austria, 1987, 14.

„Die Übertragung der Entscheidung in Österreich an das Nationale Olympische Komitee bzw. die Pilotenvereinigung bot wohl nur ein dürftiges politisches „Feigenblatt“.“<sup>714</sup>

#### d) Das Neutralitätsmodell Österreichs

Bei einem vom Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung gemeinsam mit dem Institut für Zeitgeschichte der Universität Wien veranstalteten Symposium angesichts der Feierlichkeiten zu 25 Jahren Staatsvertrag kam 1980 auch die ebenso alte Neutralität zur Sprache. Stephan Verosta brachte in die Debatte ein, dass das Schweizer Muster, das einzige Modell dauernder Neutralität nach 1945 war, das kontinuierlich Bestand hatte und funktionierte. Mit dem Schweizer Muster wurde eine Summe von Normen und Verhaltensweisen, die sich aus der völkerrechtlichen Praxis entwickelten, beschrieben.<sup>715</sup> Verosta erzählte, dass er während seiner Tätigkeit im Außenamt ständig damit beauftragt wurde, bei Problemen nachzuforschen, welche Lösung die Schweiz dafür hätte. Daraus lässt sich schließen, dass es für Verosta nahezu selbstverständlich war, dass im Moskauer Memorandum auf ebendieses Muster verwiesen wurde.<sup>716</sup>

Ob es nach 25 Jahren österreichischer Praxis bereits ein übertragbares *Modell Österreich* gab, wurde von Neuhold beantwortet. Der Völkerrechtler stellt für das erfolgreiche Modell der dauernden Neutralität einige Bedingungen auf, die alle über einen längeren Zeitraum bestehen müssen, um ein entsprechendes Vertrauen zu schaffen.<sup>717</sup>

---

714 Neuhold, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, darin: FN 59, 256.

715 Verosta, Stephan, Beitrag zur Debatte, in: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung/ Institut für Zeitgeschichte der Universität Wien (Hrsg), 25 Jahre Staatsvertrag, Protokolle des wissenschaftlichen Symposions, 16. und 17. Mai 1980, Wien 1980, 84.

716 Verosta, Stephan, Vortrag, in: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung/Institut für Zeitgeschichte der Universität Wien (Hrsg), 25 Jahre Staatsvertrag, Protokolle des wissenschaftlichen Symposions, 16. und 17. Mai 1980, Wien 1981, 56; ders, Beitrag zur Debatte, 1981, 83-84.

717 Neuhold, Hanspeter, Beitrag zur Debatte, in: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung/ Institut für Zeitgeschichte der Universität Wien (Hrsg), 25 Jahre Staatsvertrag, Protokolle des wissenschaftlichen Symposions, 16. und 17. Mai 1980, Wien 1981, 165; ders, Der Staatsvertrag als Grundlage, 1980, 162.

Zunächst müssen die Großmächte sich in einem Kräftegleichgewicht befinden und die Konfliktintensität relativ gering sein. Das ist etwa dann gegeben, wenn der Expansionsdrang der Großmächte durch ein Missverhältnis von Kosten und Machtgewinn gehemmt ist. Somit muss das Territorium des potentiell neutralen Staates für die Großmächte von geringer geostrategischer und wirtschaftlicher Bedeutung sein, also von ihrer Machtpolitik zum größten Teil ausgeklammert sein. Darüber hinaus sind die nachbarschaftlichen Verhältnisse von Bedeutung. In der Region muss eine gewisse Stabilität vorherrschen, welche die Aufrechterhaltung des Status quo möglich macht. Hinzu kommt die Voraussetzung, dass der potentiell neutrale Staat sich nicht in der unmittelbaren Einflussphäre der Großmächte befindet und auch eine innere Stabilität aufweisen kann. Diese letzte Voraussetzung erachtete Neuhold dann als gegeben, wenn es zumindest möglich erscheint, das Verhalten des Staates vorherzusehen und er über ein gewisses Machtpotential, das eine militärische Komponente miteinschließt, verfügt.<sup>718</sup>

Da diese Anforderungen kaum, vor allem nicht unbedingt über einen längeren Zeitraum hinweg, erfüllt werden können, hat die österreichische Neutralität für Neuhold keinen Modellcharakter. Vielmehr sei sie ein „Sonder- und Glücksfall“.<sup>719</sup>

### 3. Auf- und Abrüstung

Ein roter Faden, der sich durch die österreichische Völkerrechtswissenschaft zur immerwährenden Neutralität zieht, ist das Thema der Landesverteidigung und die damit einher gehende Sicherheitspolitik. Neuhold führte dazu aus, dass es in den 80er Jahren zwar noch immer die NATO und den Warschauer Pakt gibt, die sich gegenüber stehen und versuchen, ein

---

718 Neuhold, Hanspeter, Österreichs Außenpolitik in den Ost-West-Beziehungen, in: Kicker, Renate/ Khol, Andreas/Neuhold, Hanspeter (Hrsg), Außenpolitik und Demokratie in Österreich, Strukturen – Strategien – Stellungnahmen, Salzburg 1983, 304-305; ders, Beitrag zur Debatte, 1981, 165; ders, Der Staatsvertrag als Grundlage, 1980, 161-162.

719 Neuhold, Beitrag zur Debatte, 1981, 165; ders, Der Staatsvertrag als Grundlage, 1980, 162.

Gleichgewicht zu (er)halten.<sup>720</sup> Ebenso wie in Europa die Neutralen, die zwischen ihnen liegen und bestrebt sind, zum einen ebenfalls das Gleichgewicht zu wahren, um nicht durch einen stärkeren Block unter Druck gesetzt zu werden<sup>721</sup> und zum anderen auf eine Entspannung hinzuwirken, um selbst mehr politischen Handlungsspielraum zu bekommen.<sup>722</sup>

Doch die sicherheitspolitische Lage hatte sich verändert. Das militärische Potential hatte Neuhold zufolge als Grundlage der Macht an Wert verloren.<sup>723</sup> Dadurch, dass die technische Entwicklung es möglich gemacht hat, dass der Einsatz der Waffen mit dem größten Zerstörungspotential – Nuklearwaffen – gehemmt wurde, da beide Blöcke nunmehr über Zweitschlag-Systeme verfügten. Sollte es also tatsächlich zu einem Angriff mit Atomwaffen kommen, müsste der Aggressor damit rechnen, dass es seinem Gegner möglich ist, selbst noch einen nuklearen Gegenschlag zu setzen. Diese Entwicklungen führten dazu, dass die Großmächte direkte bewaffnete Konflikte, wenn auch nur konventioneller Art, miteinander vermeiden, da die Gefahr besteht, dass die Situation eskalieren und es zum Einsatz atomarer Waffen kommen könnte.<sup>724</sup> Dadurch wirft etwa Neuhold die Frage auf, inwieweit militärische Garantien in solch einem System überhaupt noch zur Einlösung der Beistandspflicht führen, wenn eine komplette Zerstörung des Landes droht.<sup>725</sup>

Um solche Auseinandersetzungen zu vermeiden, änderten die Großmächte ihre Strategie. Statt territorialer Eroberungen wurde subtiler agiert,

---

720 Der Warschauer Pakt ist der NATO im konventionellen Bereich, also hinsichtlich der Truppenstärke, sowie bei der Anzahl an Panzern und Kampfflugzeugen überlegen, die NATO gleicht dieses Defizit jedoch durch qualitative Rüstungsschritte und Feuerkraft aus. *Neuhold*, Hanspeter, Die NATO heute und morgen, Versuche einer Bilanz aus neutraler Perspektive, in: *ÖMZ*, Jg 18, Heft 2, Wien 1980, 109-110.

721 *Neuhold*, Hanspeter, The European Neutrals and Arms Control, in: *Birnbaum*, Karl, E. (Hrsg), *Arms Control in Europe: Problems and Prospects*, Laxenburg 1980, 96; *ders*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 257.

722 *Neuhold*, Hanspeter, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, in: *Neisser*, Heinrich/*Wind-hager*, Fritz (Hrsg), *Wie sicher ist Österreich?*, Beiträge zu einer konzeptiven Sicherheitspolitik, Wien 1982, 256; *ders*, *The Permanent Neutrality of Austria*, 1987, 12.

723 *Neuhold*, *Die NATO heute und morgen*, 1980, 113.

724 *Neuhold*, *Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik*, 1982, 247, 251; *ders*, *Österreichs Außen-politik*, 1983, 293; *ders*, *Challenges to neutrality*, 1989, 85.

725 *Neuhold*, *Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik*, 1982, 255.

etwa durch die Einsetzung beziehungsweise die Unterstützung von Regimen, um Länder an sich zu binden.<sup>726</sup> In dieser Interdependenz kommen die nicht-staatlichen Akteure ins Spiel, welche die sicherheitspolitische Lage verändern. Zu diesen neuen *global players* gehören etwa zwischenstaatliche internationale Organisationen, sie sind unentbehrlich für die friedliche Kooperation und Streitbeilegung, NGOs, Zusammenschlüsse politischer Parteien auf internationaler Ebene, terroristische Bewegungen, die sich weltweit formieren, und transnationale Wirtschaftskonzerne.<sup>727</sup> Abgesehen von der offensichtlichen Gefahr, die von Terrororganisationen ausgeht, werden auch transnationale Konzerne mit einer gewissen Skepsis betrachtet. So führt etwa Neuhold aus:

„Das finanzielle, technologische und organisatorische Potential solcher Großkonzerne mit ihren zahlreichen und wenig transparenten Aktivitäten über die Staatsgrenzen hinweg stellen nicht nur aus der Sicht von Entwicklungsländern eine Gefahr für deren Volkswirtschaften, ja sogar für die Souveränität und staatliche Existenz dar.“<sup>728</sup>

Zusammen mit den klassischen Völkerrechtssubjekten, den Staaten, nehmen sie am Weltgeschehen teil und spinnen ein immer enger werdendes Netz gegenseitiger Abhängigkeiten. Diese zunehmende Interdependenz macht es selbst für die Großmächte schwer, ihren Bürgern die Sicherheit des Staates zu gewährleisten.<sup>729</sup> Bemühungen in Richtung kollektiver Sicherheit sind indes nach der österreichischen Völkerrechtsliteratur mehr oder weniger gescheitert. Die großen Hoffnungen, die in die KSZE gesetzt wurden, konnten nicht erfüllt werden. So werden wenige Fortschritte aus sicherheitspolitischer Sicht verzeichnet. Die Niederlegung unverbindlicher völkerrechtlicher Grundsätze war nicht dazu geeignet, Lösungen für offene Fragen der Staatenpraxis zu finden und blieb hinsichtlich ihrer Bedeutung noch hinter der *Friendly Relations Declaration* zurück, die 1970 von der Generalversammlung der Vereinten Nationen verabschiedet wurde.<sup>730</sup> Lediglich bei vertrauensbildenden Maßnahmen, wie etwa der Ankündi-

---

726 Neuhold, Hanspeter, Staatsvertrag und immerwährende Neutralität als Grundlagen der österreichischen Außenpolitik, in: *Rettinger, Leopold/Scholz, Kurt/Popp, Ernst* (Hrsg), *Zeitgeschichte*, Bericht über die gesamtösterreichischen Seminare, Wien 1982, 267; *ders*, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982, 247; *ders*, Challenges to neutrality, 1989, 85.

727 Neuhold, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982, 246-247.

728 *Ebda*, 247.

729 *Ebda*, 244, 246.

730 *Ebda*, 249.

gung von Manövern und Truppenbewegungen, etc, konnten Erfolge erzielt werden.<sup>731</sup>

Die Frage der Abrüstung und der Rüstungskontrolle wurde aus dem Aktionsradius der KSZE von Anfang an ausgenommen. Obwohl sich vor allem die neutralen und blockfreien Staaten für ein Ende des Wettrüstens einsetzten, reichte ihre politische Macht nicht aus, um die Großmächte zum Handeln zu bewegen. Ihren Beitrag konnten sie dennoch zum Teil dadurch leisten, dass sie ihr Territorium für Verhandlungen zur Verfügung stellten.<sup>732</sup> In der Terminologie Neuholds: ein *Akt der positiven Neutralitätspolitik*.<sup>733</sup> Trotz des Abschlusses einiger Abkommen, wie dem ABM-Vertrag (*Anti-Ballistic Missile Treaty*) sowie den SALT I und II (*Strategic Arms Limitation Talks*), relativiert die Literatur die Euphorie hinsichtlich ihrer Wichtigkeit. Anerkannt wird, dass gewisse Waffensysteme verschwinden, kritisiert wird jedoch, dass dieser Abbau nicht einer pazifistischen Intention entsprungen ist, sondern vielmehr auf mangelnder Effektivität und zu hohen Kosten für die Produktion und Instandhaltung beruhen. Des Weiteren wird durch die Abrüstung dieser ineffizienten Waffensysteme ein neuer Impuls für die Forschung und Entwicklung gegeben.<sup>734</sup> Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang ebenfalls ein neuerliches Aufflammen des Wettrüstens unter der Reagan-Administration nach dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan.<sup>735</sup>

Es ist ein gutes Beispiel für das Versagen der Organisation der Vereinten Nationen als System kollektiver Sicherheit. Dabei geht die österreichische Völkerrechtswissenschaft davon aus, dass die normierten Voraussetzungen durchaus geeignet wären, die angestrebten Ziele – der weltweiten Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit – zu erreichen, da die

---

731 *Neuhold*, *European Neutrals and Arms Control*, 1980, 107; *ders*, *Austrian Neutrality*, 1982, 65; *ders*, *Österreichs Außenpolitik*, 1983, 307.

732 So fanden etwa die SALT-Verhandlungen in Genf, Helsinki und Wien statt. 1979 wurde SALT II sogar in Wien unterzeichnet. *Neuhold*, *Permanent Neutrality and Nonalignment*, 1982, 186.

733 Vgl. unter anderem *Neuhold*, *Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik*, 1982, 256; *ders*, *Permanent Neutrality and Nonalignment*, 1982, 181;

734 *Neuhold*, Hanspeter, *Austrian Neutrality on the East-West Axis*, in: *Birnbaum*, Karl, E./*Neuhold*, Hanspeter (Hrsg), *Neutrality and Non-Alignment in Europe*, Wien 1982, 62; *ders*, *European Neutrals and Arms Control*, 1980, 107-109; *ders*, *Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik*, 1982, 250.

735 *Neuhold*, *Background Factors*, 1982, 52; *ders*, *Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik*, 1982, 249.

überwiegende Anzahl an Staaten, inklusive der Großmächte, der Organisation beigetreten ist, es entsprechende Gewaltverbote und Sanktionsmöglichkeiten gegen Friedensbrecher sowie ein Organ, welches die Exekutivfunktion übernimmt, gibt. Die Zusammensetzung des Sicherheitsrates und das Vetorecht ihrer Mitglieder führen realpolitisch jedoch zu einem Stillstand durch gegenseitige Blockaden.<sup>736</sup> Dadurch eröffnet sich die Möglichkeit für einen potentiellen Friedensbrecher, einen Angriff mit relativ ruhigem Gewissen zu starten, wenn er eine Großmacht hinter sich weiß, denn dann hat er mit ziemlicher Sicherheit mit keinen militärischen Sanktionen von Seiten der internationalen Staatengemeinschaft zu rechnen.<sup>737</sup> Tatsächlich kam es im Beobachtungszeitraum dieser Studie zu keinen militärischen Sanktionen nach Art 42 UN Charta.<sup>738</sup> Diese Situation führte dazu, dass in der Völkerrechtsliteratur die Vereinten Nationen auch als *System der kollektiven Neutralität* bezeichnet wurden.<sup>739</sup>

#### a) Österreichische Sicherheitspolitik im Lichte der Neutralität

Wie hat nun Österreich auf diese Veränderungen der globalen sicherheitspolitischen Lage reagiert? Nachdem die Sicherheitspolitik als Bestandteil der Landesverteidigung und daher mit der bewaffneten Neutralität im Zusammenhang steht, hat sich die österreichische Völkerrechtslehre eingehend mit dieser Thematik befasst.

---

736 Neuhold, Der Staatsvertrag als Grundlage, 1980, 173.

737 Neuhold, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982, 246.

738 *Art 42 UN Charta*: „[Militärische Sanktionsmaßnahmen] Ist der Sicherheitsrat der Auffassung, daß die in Artikel 41 vorgesehenen Maßnahmen unzulänglich sein würden oder sich als unzulänglich erwiesen haben, so kann er mit Luft-, See- oder Landstreitkräften die zur Wahrung oder Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit erforderlichen Maßnahmen durchführen. Sie können Demonstrationen, Blockaden und sonstige Einsätze der Luft-, See- oder Landstreitkräfte von Mitgliedern der Vereinten Nationen einschließen.“ (abgedruckt bei *Randelzhofer*, Völkerrechtliche Verträge, 2007, 10). Es kam erst 1990 zu einem UNO Mandat für die Durchführung militärischer Sanktionen, nämlich im Zusammenhang mit dem Jugoslawienkrieg, [www.un.org/en/sc/about/faq.shtml#measures](http://www.un.org/en/sc/about/faq.shtml#measures) abgerufen am 26. Oktober 2015.

739 Köck, Heribert, Franz, Die Neutralität als Bestandteil der österreichischen Verfassungsordnung, in: *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, Neue Folge, Bd 30, Tübingen 1981, 257-258.

Anknüpfend an die Eckpfeiler der Außenpolitik, sei hier zunächst Art 13 StV von Wien<sup>740</sup> erwähnt. Wie schon im zweiten Hauptteil dieser Arbeit, der sich mit der Dekade der 70er Jahre befasste, kam diese Bestimmung im Zusammenhang mit der bewaffneten Neutralität zur Sprache. Darin wurde von der Völkerrechtslehre, allen voran von Hanspeter Neuhold, die Meinung vertreten, dass es sich hier um eine vertraglich festgelegte Obergrenze hinsichtlich der Rüstungsbestrebungen Österreichs handelt. Und bereits zuvor klang schon Kritik durch, dass die verbotenen Waffensysteme sich aufgrund der Weiterentwicklung in der Rüstungsforschung von Offensiv- zu Defensivwaffen wandelten. Daher kann aus der Völkerrechtsliteratur auch herausgelesen werden, dass diese Bestimmung der Zeit angemessene Änderungen erfahren sollte.<sup>741</sup> Befürwortet wurde dies interessanterweise ebenso von der Volksrepublik China.<sup>742</sup> Bis zum Ende des Studienzeitraumes weigerte sich die Sowjetunion in eine Abänderung dieser staatsvertraglichen Bestimmung einzuwilligen. Als Grund hierfür wird in der Völkerrechtsliteratur angeführt, dass die UdSSR keinen Präzedenzfall schaffen wollte und damit eventuell den Weg frei machen würde für eine Änderung des Anschlussverbotes an Deutschland (Art 4 StV von Wien<sup>743</sup>).<sup>744</sup>

Um die Notwendigkeit der Zustimmung zu umgehen, unternahm die österreichische Völkerrechtslehre den Versuch, eine theoretisch rechtlich mögliche Lösung dieses Problems zu finden. Dabei wurde die *lex posterior Regal* (*lex posterior derogat legi priori*) herangezogen. Die Argumentation ging dahin, dass die dauernde Neutralität Österreichs mit ihren rechtlichen Grundlagen nach dem Staatsvertrag entstanden sei und dass die jüngere rechtliche Regelung die ältere derogiert, soweit es die militärische Verteidigung betrifft. Die Derogation wäre rechtlich deshalb möglich, weil durch die Notifikation und die Anerkennung durch die Staatsvertragsmächte die gleichen Parteien involviert wären. Konkrete Einschätzungen

---

740 Vgl FN 248.

741 Neuhold, Der Staatsvertrag als Grundlage, 1980, 179; ders., Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982, 254.

742 Kaminski, Gerd, Die Bewertung der österreichischen Neutralität durch die VR China, in: Fischer, Peter/Köck, Heribert, Franz/Verdross, Alfred (Hrsg), Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag, Berlin, 1980, 340.

743 Vgl FN 138.

744 Neuhold, Der Staatsvertrag als Grundlage, 1980, 179; ders., Staatsvertrag und immerwährende Neutralität, 1982, 261; ders., Austrian Neutrality, 1982, 66.

darüber, ob das Modell in den Verhandlungen mit der Sowjetunion erfolgreich wäre, wurden nicht abgegeben.<sup>745</sup>

Diese Beschränkungen hatten nach Neuhold aber auch ihr Gutes, nämlich dass die österreichische Bundesregierung sich die Anschaffung teurer Rüstungsgüter ebenso erspart, wie die Rechtfertigung vor der Bevölkerung für hohe Ausgaben im Bereich der Landesverteidigung.<sup>746</sup> Zu hohe Ausgaben im Rüstungsbereich könnten sich negativ auf den Lebensstandard auswirken und diese Verschlechterung birgt die Gefahr der inneren Destabilisierung in sich.<sup>747</sup> Dennoch fordert die Lehre im Hinblick auf die bewaffnete Neutralität den Maßstab der internationalen Standards ein und stellt fest, dass Österreich bei diesem Ziel hinterher hinkt.<sup>748</sup> Trotz der Bemühungen, die Luftraumüberwachung mit dem Kauf schwedischer Abfangjäger zu verbessern, kritisiert die Literatur, dass Österreich leistungsfähiger wäre und es nicht von Vorteil ist, wenn es auch nur den Anschein eines militärischen Vakuums inmitten Europas gibt.<sup>749</sup>

Eine wie er selbst sagt „Außenseiterposition“<sup>750</sup> nimmt der in Linz tätige Völkerrechtler Manfred Rotter ein.<sup>751</sup> Er kritisiert die Anlegung des Maßstabs der internationalen Standards vor allem bei Neuhold sehr scharf.<sup>752</sup> Rotter würde als Kriterium eher die Größe des Staatsgebietes

---

745 Neuhold, *Der Staatsvertrag als Grundlage*, 1980, 179; ders., *Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen*, 1986, 253-254.

746 Neuhold, *Austrian Neutrality*, 1982, 67; ders., *Der Staatsvertrag als Grundlage*, 1980, 180.

747 Neuhold, *Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik*, 1982, 255.

748 Vgl. unter anderem Neuhold, *Permanent Neutrality and Nonalignment*, 1982, 184; ders., *Background Factors*, 1982, 56; ders., *Dauernde Neutralität und Staatsvertrag*, 1986, 56; ders., *Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen*, 1986, 235; ders., *The Neutral States of Europe*, 1988, 111.

749 Neuhold, *Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen*, 1986, 254.

750 Rotter, Manfred, *Bewaffnete Neutralität, Das Beispiel Österreich*, in: *Militärpolitik Dokumentation*, Heft 38, Frankfurt 1984, 16.

751 Manfred Rotter ist Völkerrechtsprofessor und war langjähriger Vorstand der Institute für Völkerrecht und Europarecht an der Universität Linz. [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20050411\\_OTS0054/manfred-rotter-europaeische-union-ist-kein-halber-bundesstaat](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20050411_OTS0054/manfred-rotter-europaeische-union-ist-kein-halber-bundesstaat), abgerufen, am 2. April 2016.

752 Rotter, Manfred, *Verletzt Österreich seine neutralitätsrechtliche Rüstungspflicht?*, in: Neisser, Heinrich/Windhager, Fritz (Hrsg.), *Wie sicher ist Österreich?*, Beiträge zu einer konzeptiven Sicherheitspolitik, Wien 1982, 285; ders., *Bewaffnete Neutralität*, 1984, 20.

heranziehen, wenn es um eine Vergleichbarkeit gehen sollte.<sup>753</sup> Dabei scheint er übersehen zu haben, dass Neuhold, den er in seinen Beiträgen immer angreift, explizit auf die militärischen Ausgaben „vergleichbarer“<sup>754</sup> Staaten hinwies, etwa die Schweiz. Im Zusammenhang mit den militärischen Ausgaben steht die militärische Vorsorge bereits in Friedenszeiten. Auch hier vertritt Rotter eine Meinung, der andernorts in der österreichischen Völkerrechtswissenschaft zur immerwährenden Neutralität im Beobachtungszeitraum nicht gefolgt wurde. Er verfolgt nämlich die Ansicht, dass es einem dauernd neutralen Staat nie vorgeworfen werden kann, zu wenig hinsichtlich seiner militärischen Vorsorge zu tun, weil diese im Ermessen des Neutralen selbst liege und es somit an einer entsprechenden Beweisbarkeit mangle.<sup>755</sup>

Diese Ansicht konnte sich, wie gesagt, im Beobachtungszeitraum weniger gut durchsetzen. Vielmehr wurde der Herangehensweise gefolgt, die sich auf die Vergleichszahlen der europäischen Neutralen hinsichtlich ihrer Rüstungsausgaben stützte. So zeigte Neuhold einen Vergleich der Landesverteidigungsbudgets zwischen 1970 und 1979, gemessen am Bruttonationalprodukt. Demnach pendeln sich die Werte für Österreich zwischen 0,9 und 1,3% ein. Die Schweiz kommt auf 1,7 bis 2,3%, Finnland auf 1,1 bis 1,6% und Schweden als Spitzenreiter auf 3,1 bis 3,7%.<sup>756</sup> Im Jahr 1983 kommt Österreich auf 1,4%, die Schweiz auf 2,1%, Finnland auf 1,6% und Schweden auf 3,2%.<sup>757</sup>

Die Zahlen zeigen eindeutig, dass Österreich weniger für die Landesverteidigung ausgab als etwa die Schweiz oder Schweden. Paradoxerweise fühlte sich die österreichische Bevölkerung mit der Neutralität einer Umfrage zufolge sicher,<sup>758</sup> auch wenn sie gleichzeitig davon ausgeht, dass das Bundesheer einem Angriff von außen nicht sehr lange Stand halten könnte. Eine IFES Meinungsumfrage, die im November 1980 im Auftrag vom Bundesministerium für Landesverteidigung durchgeführt wurde, ergab, dass 11% der Befragten der Meinung waren, dass das österreichische Bun-

---

753 Rotter, Verletzt Österreich seine neutralitätsrechtliche Rüstungspflicht?, 1982, 290.

754 Neuhold, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 56; ders., Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 234.

755 Rotter, Bewaffnete Neutralität, 1984, 19-20.

756 Neuhold, Austrian Neutrality, 1982, 67.

757 Neuhold, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 253.

758 Vgl Kapitel B./IV.

desheer einen Angriff von einem Nachbarland überhaupt nicht Stand halten würde, 21% erwarteten immerhin mehr als eine Woche und 13% sogar einige Wochen. Hinsichtlich eines Angriffs einer Großmacht sieht diese Einschätzung noch düsterer aus: 61% sprechen sich dafür aus, dass das Bundesheer keine Chance hat, Österreich zu verteidigen, 3% geben dem Heer mehr als eine Woche und nur 2% glauben, dass die Verteidigung einige Wochen aufrecht erhalten werden kann.<sup>759</sup> Dennoch zogen die Österreicherinnen und Österreicher die Neutralität einer Mitgliedschaft in einem militärischen Bündnis, wie etwa der NATO, vor.<sup>760</sup>

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass die österreichische Völkerrechtslehre zur dauernden Neutralität Österreichs eine NATO-Mitgliedschaft kategorisch und ohne ausführliche Begründungen ausschließt.<sup>761</sup> Diskussionen, wie sie etwa auf politischer Ebene stattgefunden haben, gab es in der Literatur zu dieser Thematik nicht. Überraschenderweise wird auf die politische Debatte ebenso wenig Bezug genommen.

Aber wie sah die österreichische Sicherheitsstrategie nun aus? Bereits im Jahr 1975 wurde versucht, mit dem *Bekanntnis zur umfassenden Landesverteidigung* und dessen Niederlegung in der Verfassung durch die Einführung des Art 9 a B-VG<sup>762</sup> das Bundesheer außer Frage zu stellen.<sup>763</sup> Die Literatur verweist darauf, dass dieser Schritt im Zusammenhang mit dem Volksbegehren zur Abschaffung des Bundesheeres und der Debatte

---

759 *Neuhold*, Österreichs Außenpolitik, 1983, 309.

760 Vgl Kapitel B./IV.

761 *Neuhold*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 57; *ders.*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 249.

762 *Art 9 a B-VG*: „1. Österreich bekennt sich zur umfassenden Landesverteidigung. Ihre Aufgabe ist es, die Unabhängigkeit nach außen sowie die Unverletzlichkeit und Einheit des Bundesgebietes zu bewahren, insbesondere zur Aufrechterhaltung und Verteidigung der immerwährenden Neutralität. Hierbei sind auch die verfassungsmäßigen Einrichtungen und ihre Handlungsfähigkeit sowie die demokratischen Freiheiten der Einwohner vor gewaltsamen Angriffen von außen zu schützen und zu verteidigen. 2. Zur umfassenden Landesverteidigung gehören die militärische, die geistige, die zivile und die wirtschaftliche Landesverteidigung. 3. Jeder männliche österreichische Staatsbürger ist wehrpflichtig. Wer aus Gewissensgründen die Erfüllung der Wehrpflicht verweigert und hievon befreit wird, hat einen Ersatzdienst zu leisten. Das Nähere bestimmen die Gesetze.“ Die Bestimmung wurde im BGBl 368/1975 kundgemacht, trat am 9. Juli 1975 in und am 31. Dezember 1997 außer Kraft. Vgl RIS.

763 *Köck*, Neutralität als Bestandteil, 1981, 262; BGBl 368/1975.

um die unbewaffnete Neutralität gesetzt wurde.<sup>764</sup> Dieses Konzept der umfassenden Landesverteidigung beinhaltet Maßnahmen hinsichtlich der geistigen, zivilen, militärischen und wirtschaftlichen Landesverteidigung (Art 9 a Abs 2 B-VG in der Fassung von 1975).

Zur *geistigen Landesverteidigung* gehört nach der Völkerrechtsliteratur die Zurverfügungstellung von ausreichenden und sachlichen Informationen auch über unerfreuliche Realitäten. Es wurde die Wichtigkeit unterstrichen, dass die Staatsbürger einer pluralistischen Demokratie mit der Sicherheitspolitik ihres Landes vertraut sind, das heißt diese zum einen verstehen und zum anderen diese unterstützen. In dieser Hinsicht wird Österreich ein gewisser Nachholbedarf attestiert.<sup>765</sup>

Die *zivile Landesverteidigung* umfasst, wie der Begriff schon suggeriert, die Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung. Dazu zählen einerseits elementare Schutzgüter, wie Leben, Gesundheit sowie Hab und Gut, andererseits geht es hier auch um die Wahrung der Funktionsfähigkeit zentraler staatlicher Organe und Einrichtungen. Dazu führt die Literatur den Bau von Schutzräumen, Warn- und Alarmdienste, die Sicherung des Kommunikationsnetzes sowie Maßnahmen zur Internierung von Friedensbrechern an.<sup>766</sup>

Zentrales Anliegen der *militärischen Landesverteidigung* liegt nach Neuhold in der Schaffung eines möglichst hohen *Eintritts- und Aufenthaltspreises*. Damit wird der Realität Rechnung getragen, dass ein dauernd neutraler Kleinstaat wie Österreich nicht in der Lage ist, einen massiven Angriff der Großmächte abzuwehren, vor allem dann nicht, wenn atomare Waffen zum Einsatz gelangen würden. Trotzdem sollte es dem Angreifer möglichst schwer gemacht werden, das heißt dafür Sorge zu tragen, dass eine Eroberung und Besetzung nur mit hohen Verlusten, an materiellem und personellem Kapital, erreicht werden kann. Denn nur wenn diese Kosten höher sind als die macht- und strategiepolitischen Gewinne aus der Besetzung des Territoriums kann ein Angriff schon präventiv abgewehrt werden.<sup>767</sup>

---

764 FN 204 in: Köck, Neutralität als Bestandteil, 1981, 264.

765 Neuhold, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982, 256.

766 Ebd., 257.

767 Neuhold, European Neutrals and Arms Control, 1980, 103; ders, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982, 257; ders, Austrian Neutrality, 1982, 65; ders, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 55; ders, Außenpolitik, Neu-

Dazu kommt ein neues Verteidigungskonzept – die *Großraumverteidigung*. Dieser Plan sieht vor, dass eine Truppe von 45.000 Mann, die über exzellente Kenntnisse des Geländes verfügen als raumgebundene Landwehr fungiert. Zusätzlich ist die Einrichtung einer Spezialeinheit vorgesehen, die sich durch ihre gute Ausbildung sowie Ausstattung auszeichnet. Diese 15.000 Mann wären eine Art Bereitschaftstruppe. Die Völkerrechtslehre sah dieses Konzept als durchaus positiv an, zumal die Kosten nicht unverhältnismäßig erscheinen und es dadurch zu keinen größeren wirtschaftlichen Belastungen des Staatshaushaltes kommen dürfte.<sup>768</sup>

Dies führt unweigerlich zur Frage der *wirtschaftlichen Landesverteidigung*. Dabei geht es um die Sicherstellung der ökonomischen Grundlagen sowohl für das Militär als auch für die Industrie, die Wirtschaft und nicht zuletzt die Bevölkerung. Als Maßnahmen in diesem Bereich wurden von der Literatur die Devisenbewirtschaftung, die Lenkung des Außenhandels, die Einlagerung von notwendigen Rohstoffen und Halbfertigprodukten, sowie die Haushaltsbevorratung genannt.<sup>769</sup>

Der Zusammenhang zwischen Wirtschaft und Landesverteidigung wird auch an einer anderen Seite sichtbar, nämlich im Bereich der Rüstung. Hier befand sich der dauernd neutrale Kleinstaat Österreich in einem gewissen Dilemma. Einerseits ist die Industrie des Staates zu klein, um effizient im Rüstungssektor zu forschen und zu produzieren, zumal die Anzahl der erzeugten Güter über den Eigenbedarf hinausgehen würden und sich damit eine Exportabhängigkeit einstellt. Darüber hinaus bestünde hinsichtlich der Rohstoffe für die Produktion von Rüstungsgütern die Gefahr der Importabhängigkeit.<sup>770</sup>

Wenn aber keine ausreichende Rüstungsindustrie im eigenen Land vorhanden ist, stellt sich andererseits das Problem des Imports solcher Güter. Dabei empfiehlt die Lehre einem dauernd neutralen Staat grundsätzlich die Diversifizierung beim Bezug von Rüstungsgütern. Dennoch ist davon auszugehen, dass etwa Österreich als Kunde bei westlichen Ländern nie die neuesten Waffentechnologien erwerben wird können, weil sich die Er-

---

tralität und internationale Organisationen, 1986, 234; *ders*, The Permanent Neutrality of Austria, 1987, 10; *ders*, The Neutral States of Europe, 1988, 114.

768 *Neuhold*, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982, 258; *ders*, Austrian Neutrality, 1982, 65-66; *ders*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 253.

769 *Neuhold*, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982, 257.

770 *Neuhold*, European Neutrals and Arms Control, 1980, 100.

zeugetländer diese aus sicherheitspolitischen Überlegungen nachvollziehbarerweise vorbehalten werden. Wird hingegen bei anderen Staaten gekauft, deren politische Lage eventuell auch instabiler ist, steigt die Gefahr von Abhängigkeiten wieder.<sup>771</sup>

In diesem Zusammenhang zeigte die Völkerrechtsliteratur auf, dass die Frage der Rüstung im Süden beziehungsweise in den blockfreien Staaten durchaus eine bedeutende Rolle spielt. So schafften es etwa einige dieser Staaten in den Besitz rudimentärer nuklearer Waffen zu kommen.<sup>772</sup> Darüber hinaus verfügen sie über eine spezielle Waffenkategorie, die immer mehr an Bedeutung gewinnt – die *Rohstoffwaffe*.

#### b) Die „Rohstoffwaffe“ und der Wirtschaftskrieg

In der Völkerrechtsliteratur lassen sich einige sicherheitspolitische Meilensteine nach 1945 ablesen. Zunächst auf militärischer Ebene die gegenseitige Aufrüstung mit atomaren Waffen, auf einer politischen Ebene der Prozess der Entkolonialisierung, der dutzende neue Staaten hervorbrachte und die ihren Platz in der Staatengemeinschaft suchen, sowie ökologische und ökonomische Probleme, wie etwa die zunehmende Ressourcenknappheit, die Zerstörung und Verschmutzung der Umwelt sowie der rapide Anstieg der Bevölkerung, die in sicherheitspolitische Überlegungen Einzug halten.<sup>773</sup> Dazu kommt, wie zuvor bereits erwähnt, die neue Komplexität in den internationalen Beziehungen durch eine Erweiterung des Kreises der teilnehmenden Akteure. Zu den Staaten, als klassische Völkerrechtssubjekte, treten zwischenstaatliche internationale Organisationen, NGO's, international organisierte Parteien und terroristische Bewegungen sowie transnationale Konzerne, hinzu.<sup>774</sup> Letztere sind für die Blöcke aber

---

771 *Neuhold*, Challenges to neutrality, 1989, 88; *ders*, European Neutrals and Arms Control, 1980, 99.

772 *Neuhold*, Die NATO heute und morgen, 1980, 114; *ders*, Permanent Neutrality and Nonalignment, 1982, 178.

773 *Neuhold*, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982, 245.

774 *Neuhold*, Hanspeter, Die Rohstoffabhängigkeit vor dem Hintergrund der dauernden Neutralität und der Sicherheitspolitik Österreichs, in: Österreichische Gesellschaft zur Förderung der Landesverteidigung (Hrsg), Die Importabhängigkeit Österreichs auf dem Gebiete mineralischer agrarischer Rohstoffe als Sicherheitspolitischer Faktor, Wien 1981, 25; *ders*, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982, 246-247.

durchaus von Nutzen. Da sich die Austragung der Konflikte zwischen Ost und West eher in die wirtschaftliche und ideologische Sphäre verlagert und es Usus geworden ist, befreundete Regime zu installieren beziehungsweise zu unterstützen, können transnationale Konzerne mit ihren grenzüberschreitenden Tätigkeiten dieses Ziel durchaus fördern.<sup>775</sup>

Die österreichische Völkerrechtswissenschaft zeigte die Stärken und Schwächen beider Blöcke auf und versuchte daraus Schlüsse für das Verhalten des dauernd neutralen Österreich zu ziehen. Während der Westen über enormes Kapital und technisches Know-how verfügt und ihn hohe Arbeitslosigkeit, Inflation, Rezession und Protektionismus plagen, kann der Osten auf gute Energie- und Rohstoffexporte bauen. Ihm fehlt es jedoch an Devisen, er hat hohe Schulden und ein Absatzproblem bei Fertigerzeugnissen, da diese als qualitativ weniger hochwertig gelten, als jene aus dem Westen. Ideologisch gesehen stehen sich der Einsatz für Menschenrechte und die Expansion der Revolution gegenüber.<sup>776</sup>

Was heißt das für den dauernd neutralen Kleinstaat Österreich? Obwohl es sich bei diesen Konflikten um Reibereien handelt, die nicht unter den Begriff des Krieges im Sinne des Völkerrechts fallen, der einen *animus belligerendi*<sup>777</sup> voraussetzt, und sich damit das (gewöhnliche) Neutralitätsrecht nicht aktualisiert,<sup>778</sup> erscheint es der österreichischen Völkerrechtswissenschaft dennoch sinnvoll, sich an dieses auch in Friedenszeiten zu halten, um in keine Auseinandersetzung hineingezogen zu werden.

Des Weiteren wird von ihr festgehalten, dass es für dauernd neutrale Staaten die Pflicht gibt, bereits in Friedenszeiten eine entsprechende Vorsorge für den Kriegsfall zu treffen, um dann nicht in Abhängigkeiten oder den Konflikt selbst zu geraten.<sup>779</sup> Diese Vorsorge schließt eine wirtschaftliche mit ein, das heißt die Führung einer neutralitätsbezogenen Außen-

---

775 Neuhold, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982, 247;

776 Neuhold, Austrian Neutrality, 1982, 63; ders, Österreichs Außenpolitik, 1983, 297.

777 Vgl FN 629.

778 Neuhold, Staatsvertrag und immerwährende Neutralität, 1982, 270; ders, Austrian Neutrality, 1982, 63; ders, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 59.

779 Vgl Hummer, Waldemar, Das dauernd neutrale Österreich als energieabhängiger Kleinstaat – Neutralitäts- und sicherheitspolitische Aspekte der Energieversorgung, in: Österreichische Gesellschaft zur Förderung der Landesverteidigung (Hrsg), Sicherheitspolitisch relevante Aspekte der Energieversorgung, Wien 1984, 8-9; Köck, Neutralität als Bestandteil, 1981, 267.

handelspolitik, das Streben nach einem hohen Maß an Autarkie,<sup>780</sup> die Einlagerung von Lebensmitteln und Rohstoffen, die Speicherung von Energie und so weiter.<sup>781</sup> Gesetzliche Vorgaben gibt es beispielsweise durch das *Erdölbevorratungs- und Meldegesetz* aus dem Jahr 1976. Danach müssen 25% der importierten Rohstoffmenge als Notstandsreserve eingelagert werden.<sup>782</sup>

Die österreichische Wirtschaft erfuhr bis in die 80er Jahre hinein durchaus Bewunderung, zumal das Wachstum überdurchschnittlich hoch, die Arbeitslosigkeit und die Inflation jedoch bemerkenswerterweise niedrig war. Neuhold hebt jedoch hervor, dass durch die Insolvenzen einiger größerer Unternehmen Anfang der 80er Jahre dieses Bild zu bröckeln beginne.<sup>783</sup> Eine Schwächung der Ökonomie des Landes bringt die Lehre auch negativ mit der Neutralitätspolitik in Zusammenhang, denn wenn ein dauernd Neutraler in wirtschaftliche Turbulenzen gerät, steigt die Gefahr der Abhängigkeit von anderen und damit ebenso die Zweifel an der sicheren Aufrechterhaltung der Souveränität und Neutralität. Außerdem können wirtschaftliche Abhängigkeiten zu politischen Konzessionen führen, die etwa die Aufrechterhaltung der Unparteilichkeit in Frage stellen können.<sup>784</sup>

Zumindest neutralitätspolitische Bedenken gab es nach der österreichischen Völkerrechtslehre im Rohstoff- und Energiebereich. Dass Österreich seinen Bedarf an Rohstoffen und Energie nicht zur Gänze selbst decken kann, ist grundsätzlich kein Problem. Im Bereich der Energie gibt es die Möglichkeiten, diese direkt oder nur die Energieträger (zum Beispiel: Erdöl, Kohle, Erdgas, Kernbrennstoff) zu beziehen.<sup>785</sup>

Eine 1984 publizierte Statistik von Waldemar Hummer, der sich in einer Studie speziell mit der Rohstoffabhängigkeit Österreichs befasste, zeichnet folgendes Bild: Die Energieversorgung Österreichs konnte im

---

780 Würde völlige Autarkie angestrebt werden, müsste sich das Land vollkommen abschotten, was dazu führen würde, dass der Lebensstandard sinken und dass wiederum die Gefährdung der inneren Stabilität erhöhen würde. Vgl. *Neuhold*, Österreichs Außenpolitik, 1983, 311; *ders*, Challenges to neutrality, 1989.

781 Vgl. *Neuhold*, Rohstoffabhängigkeit, 1981, 24; *Köck*, Neutralität als Bestandteil, 1981, 268.

782 *Hummer*, Aspekte der Energieversorgung, 1984, 20.

783 *Neuhold*, Background Factors, 1982, 54.

784 *Neuhold*, Rohstoffabhängigkeit, 1981, 24; *Hummer*, Aspekte der Energieversorgung, 1984, 12.

785 *Hummer*, Aspekte der Energieversorgung, 1984, 9.

Jahr 1960 noch zu 58% aus inländischen Quellen gedeckt werden. 1984 wurden bereits zwei Drittel des Bedarfs von ausländischen Bezügen gedeckt. Für das Jahr 1982 zeichnet Hummer die Auslandsimporte nach. Dabei wurden 83% des Erdöls, 69% des Erdgases, 100% der Steinkohle oder Koks sowie 100% der Braunkohlenbriketts importiert. Hinsichtlich des Produktionspotentials sieht Hummer zwei Drittel im Bereich der Laufkraftwerke und ein Drittel bei Speicherkraftwerken. Darüber hinaus zeigt er auf, dass ein Problem im Fehlen der Grundlast zur Deckung des Basisbedarfs liegt, da das AKW Zwentendorf nach einer Volksabstimmung nicht in Betrieb genommen wurde.<sup>786</sup>

Abgesehen davon versucht Hummer die österreichische Abhängigkeit vom Osten im Energiebereich aufzuzeigen. Beispielhaft nimmt er das Jahr 1979 heraus und hält fest, dass 100% des Erdgases,<sup>787</sup> vier Fünftel der Kohle, ein Viertel des Rohöls und ein Drittel des elektrischen Stroms von COMECON-Staaten importiert wurde. Damit stellen diese Länder nahezu die Hälfte der österreichischen Einfuhren im Energiesektor und ein Drittel des inländischen Verbrauchs dar. Hier wird eine enorme Abhängigkeit Österreichs vom Osten sichtbar.<sup>788</sup>

Ein Paradoxon beschreibt Hummer hinsichtlich des Erdgasbezugs von der Sowjetunion, denn je weiter der Bedarf Österreichs an Erdgas sinkt, desto höher wird die Abhängigkeit von der Sowjetunion. Wie ist das möglich? Die ÖMV war die erste westliche Mineralölgesellschaft, die mit der UdSSR im Jahr 1968 einen Vertrag über die Lieferung von Erdgas schloss.<sup>789</sup> Aufgrund von Prognosen, die einen immer höheren Bedarf an Erdgas vorhersagten, wurden weitere Lieferverträge geschlossen. Entgegen den Erwartungen reduzierte sich jedoch der Verbrauch, der Rohstoff wurde dennoch importiert und musste gelagert werden. Aufgrund dieses Bezugsverhältnisses, das den Bedarf überstieg, war es Österreich nicht möglich eine Diversifizierung durchzuführen, zumal Überschuss vorhanden war, aber eben nur von einem Lieferanten.<sup>790</sup>

---

786 *Ebda*, 37.

787 Hinsichtlich der Erdgasimporte allein aus der Sowjetunion soll im Jahr 1985 die Quote 97,9% betragen haben. Vgl. *Neuhold*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 58.

788 *Ebda*, 38.

789 *Ebda*, 18.

790 *Ebda*, 39.

Dieser Aspekt ist neutralitäts- und sicherheitspolitisch von wesentlicher Bedeutung, weil dadurch Abhängigkeiten erzeugt werden. Abgesehen von der Wahl der Zulieferländer, können noch andere Faktoren eine ebenso wichtige Rolle spielen. Etwa die Art der importierten Energieträger. Hier empfiehlt Hummer eine Streuung und nicht die Ausrichtung auf einen einzigen Energieträger.<sup>791</sup> Von Bedeutung sind auch die Transportwege, auf denen die Energie(träger) importiert werden, zumal aus politischer Motivation heraus die Zufuhr von Erdöl und Erdgas über Pipelines gedrosselt und Kohlelieferungen auf dem Schiffsweg unterbunden werden können.<sup>792</sup> Dazu kommen die Bestimmung des Lage- und Verarbeitungsortes der Energieträger sowie die Schwierigkeiten im Zusammenhang mit dem Preis, denn je knapper die Güter, desto höher wird der Preis.<sup>793</sup> Und eine Konfliktsituation, welche zur Aktualisierung der Neutralität führt, wirkt sich im Energie- und Rohstoffsektor tendenziell auch auf den Preis aus. Hummer spricht sich daher für das Streben nach Autarkie, Diversifizierung und Substituierung<sup>794</sup> aus:

„[...] man muß kooperieren, um nicht diskriminiert zu werden, man muß aber nach vielen Seiten kooperieren, um nicht in Abhängigkeiten zu geraten.“<sup>795</sup>

Während die kleinen dauernd neutralen Staaten versuchen, durch eine spezialisierte Industrie international konkurrenzfähig zu bleiben, können sie genau dadurch in Abhängigkeiten geraten. Zum einen aufgrund mangelnder Rohstoffe, die importiert werden müssen, zum anderen aber auch hinsichtlich des Exports, da der Überschuss an erzeugten Gütern abgesetzt werden sollte.<sup>796</sup> Ähnliche Schwierigkeiten mit der Abhängigkeit von Absatzmärkten kennen vermeintlich ungleiche Parteien – die dauernd neutralen Kleinstaaten und die Länder des Südens.<sup>797</sup>

Beide sind auf relativ wenige Güter und Absatzmärkte beschränkt.<sup>798</sup> Dazu kommt, dass sie mehr Rohstoffe beziehungsweise Nicht-Industriegüter exportieren und dafür mehr Fertigerzeugnisse, die einer höheren Technologie bedürfen, importieren müssen. Diese Differenz schlägt sich

---

791 *Ebda*, 10, 44.

792 *Ebda*, 43-44.

793 *Ebda*, 42, 44.

794 *Hummer*, Aspekte der Energieversorgung, 1984, 9.

795 *Ebda*, 45.

796 *Neuhold*, Challenges to neutrality, 1989, 90.

797 *Neuhold*, Rohstoffabhängigkeit, 1981, 26.

798 *Neuhold*, Permanent Neutrality and Nonalignment, 1982, 176.

zumeist in einer eher negativen Handelsbilanz nieder. Im Gegensatz zu den wirtschaftlichen Großmächten ist der primäre Sektor größer, die Industrie nimmt im Vergleich zu diesen Staaten eher weniger Platz ein und ist auf einzelne Branchen beschränkt, die international wettbewerbsfähig sind. Darüber hinaus verfügen sie zumeist nicht über die neueste Technik. Dass diese Probleme nicht auf alle Staaten gleichermaßen zutreffen, liegt ebenso auf der Hand, wie die Tatsache, dass westliche Industriestaaten den Entwicklungsländern trotz der ein oder anderen gleichen Herausforderung wirtschaftlich überlegen sind.<sup>799</sup> Der Süden hat jedoch noch einen Trumpf im Ärmel – die „Rohstoffwaffe“.<sup>800</sup> Sie können durch Lieferstopps von Rohstoffen und das Einstellen ihrer Schuldentrückzahlungen Druck auf die Länder des Nordens ausüben.<sup>801</sup>

Die österreichische Völkerrechtslehre riet den dauernd Neutralen, ihre Importe so weit als möglich zu diversifizieren, um die Möglichkeiten der Abhängigkeit möglichst gering zu halten. Darüber hinaus tritt sie für eine Erhöhung der Entwicklungshilfe ein, um sich diese Optionen des Rohstoffbezugs offen zu lassen. Langfristig wird diese finanzielle Hilfe als sicherheitspolitische Investition gesehen.<sup>802</sup>

## II. Der Fall Noricum und das jahrzehntelang umstrittene Thema neutralitätskonformer Waffenlieferungen

Das Thema wirtschaftliche Neutralität und im Speziellen der Sektor des Handels mit Rüstungsgütern beschäftigte die österreichische Völkerrechtsliteratur von Anfang an. Während darauf abgestellt wird, dass es für einen dauernd neutralen Staat grundsätzlich keine wirtschaftliche Neutralität in Friedenszeiten gibt (Ausnahmen ergeben sich im Schweizer Konzept hinsichtlich wirtschaftlicher Vereinigungen), hat er sich im Kriegsfall an strenge Vorgaben zu halten. Dann aktualisiert sich die Neutralität und die

---

799 *Ebda*, 177.

800 *Neuhold*, Die NATO heute und morgen, 1980, 114; *ders*, Rohstoffabhängigkeit, 1981, 25; *ders*, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982, 245.

801 *Neuhold*, Permanent Neutrality and Nonalignment, 1982, 178; *ders*, Die NATO heute und morgen, 1980, 114.

802 *Neuhold*, Rohstoffabhängigkeit, 1981, 27; *ders*, Staatsvertrag und immerwährende Neutralität, 1982, 270.

Rechte und Pflichten der gewöhnlichen Neutralität, die in den Haager Abkommen normiert wurde, gelangen zur Anwendung.

Wirtschaftlich von Bedeutung sind hier vor allem die Verhinderungs-, Gleichbehandlungs- und Enthaltungspflichten. Die *Verhinderungspflicht* hält den Neutralen grob gesprochen zur aktiven Abwehr aller Übergriffe der Kriegsparteien auf sein Territorium an, während der *Grundsatz der Gleichbehandlung* vorsieht, dass alle Kriegsparteien gleichermaßen behandelt werden müssen. Letztendlich sind es die *Enthaltungspflichten*, die dem Neutralen jegliche militärische Unterstützung der Kriegsparteien untersagen. Sei es direkt, durch Truppen- oder Waffenlieferungen, oder indirekt, etwa durch die Gewährung von Krediten zum Zwecke der Kriegsführung. Eine Umgehung dieser Pflichten, über die Hintertür des Gleichbehandlungsgrundsatzes, dass jeder Kriegspartei etwa die gleiche Art und Menge an Rüstungsgütern verkauft wird, ist ausgeschlossen, zumal die Enthaltungspflichten absolut wirken.<sup>803</sup>

Problematisch erscheint für Neuhold jedoch die ständige Ausweitung des Begriffs der Konterbande, also Güter, mit dem Wesensmerkmal, dass sie für militärische Zwecke geeignet sind. Denn seit 1945 fallen praktisch fast alle Güter unter diesen Begriff.<sup>804</sup> Daher ist eine gute wirtschaftliche Vorsorge in Friedenszeiten sinnvollerweise als sekundäre Neutralitätspflicht oder Vorwirkung der Neutralität anerkannt, denn je nachdem wie lange ein Krieg dauert, kann es zu durchaus großen wirtschaftlichen Belastungen für den dauernd Neutralen kommen.<sup>805</sup>

In der Lehre unumstritten war und ist, dass der Handel mit Rüstungsgütern in Friedenszeiten nicht verboten ist – entgegen eines doch sehr großen Anteils der österreichischen Bevölkerung von 21%, welcher in den 80er Jahren die Meinung vertritt, dass einem dauernd neutralen Staat Waffenlieferungen generell neutralitätsrechtlich untersagt sind.<sup>806</sup> Diese Ansicht mag ihren Ursprung vielleicht in politischen Skandalen finden, wie dem

---

803 Neuhold, *European Neutrals and Arms Control*, 1980, 100; ders, *Rohstoffabhängigkeit*, 1981, 23-24; Verdross, *Völkerrecht*, 1964, 484-494; Hummer, *Aspekte der Energieversorgung*, 1984, 15.

804 Neuhold, *Rohstoffabhängigkeit*, 1981, 23.

805 Neuhold, *Rohstoffabhängigkeit*, 1981, 24.

806 Neuhold, Hanspeter/Kicker, Renate/Khol, Andreas, *Das Verhältnis von Außenpolitik und Öffentlichkeit in Österreich*, Zusammenfassung der Herausgeber, in: Kicker, Renate/Khol, Andreas/ Neuhold, Hanspeter (Hrsg), *Außenpolitik und Demokratie in Österreich, Strukturen – Strategien – Stellungnahmen*, Salzburg 1983, 413.

*Fall Noricum*, der, zugegebenermaßen vor der Jahrtausendwende, zu den spektakulärsten Skandalen Österreichs gezählt werden konnte. Durch dieses jahrelange Verfahren, das die Medien dominierte, wurde der österreichischen Bevölkerung vielleicht ein falsches Bild der neutralitätsrechtlichen Vorgaben vermittelt.

Der *Noricum Skandal* beschäftigte die Öffentlichkeit von 1985 bis 1993. Dabei ging es um Waffenlieferungen der verstaatlichten VÖEST-ALPINE AG Tochter Noricum in den Iran und den Irak während des ersten Golfkrieges. Mit makroökonomischen und beschäftigungspolitischen Argumenten wurde der Einstieg der VÖEST-ALPINE in die Waffenproduktion gerechtfertigt. Der Grundstein für diese Geschäfte wurde im berühmt berüchtigten *Club 45* gelegt.<sup>807</sup> Konkret ging es um die Produktion, sowie in weiterer Folge um den Export von Kanonenhautbitzen des Typ GHN 45. Da diese Kanonen jedoch in bestimmten Höhenlagen eine Reichweite von 30 Kilometern übersteigen konnten, wurde allein durch den Besitz dieser Waffen gegen die Verbote des Art 13 StV von Wien verstoßen.<sup>808</sup> Dazu traten neutralitätsrechtliche Bedenken sowie mit der Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen in Zusammenhang stehende Bestimmungen, konkret jene des § 3 Kriegsmaterialexportgesetzes.<sup>809</sup>

---

807 *Freihofner*, Gerald, Der Fall Udo Proksch oder die Affäre „Lucona“, in: *Gehler*, Michael/*Sickingner*, Hubert (Hrsg), Politische Affären und Skandale in Österreich, Von Mayerling bis Waldheim, Innsbruck/Wien/Bozen 2007, 562-563; *Riegler*, Thomas, Als der "Prinz von Marbella" im 1. Bezirk mit Waffen handelte, in: Die Presse vom 28. November 2015. <http://diepresse.com/home/zeitgeschichte/4876654/Als-der-Prinz-von-Marbella-im-1-Bezirk-mit-Waffen-handelte?from=suche.in.tern.portal>, abgerufen am 13. Dezember 2015.

808 *Schmidbauer*, Doris, „Nix seh’n, nix hör’n, nix red’n, so lebst am besten.“, in: *Gehler*, Michael/*Sickingner*, Hubert (Hrsg), Politische Affären und Skandale in Österreich, Von Mayerling bis Waldheim, Innsbruck/Wien/Bozen 2007, 573-574.

809 „§ 3 Kriegsmaterialexportgesetz: (1) Die Bewilligung nach § 1 wird vom Bundesminister für Inneres im Einvernehmen mit dem Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten und dem Bundesminister für Landesverteidigung nach Anhörung des Bundeskanzlers, soweit keine anderen gesetzlichen oder völkerrechtlichen Verpflichtungen entgegenstehen, unter Anwendung von Artikel 130 Abs. 2 B-VG erteilt. Hierbei ist darauf Bedacht zu nehmen, daß 1. die Ein-, Aus- und Durchfuhr völkerrechtlichen Verpflichtungen oder außenpolitischen Interessen der Republik Österreich unter besonderer Berücksichtigung der immerwährenden Neutralität nicht zuwiderläuft; 2. die Aus- oder Durchfuhr nicht in ein Gebiet erfolgen soll, in dem ein bewaffneter Konflikt herrscht, ein solcher droht oder sonstige gefährliche Spannungen bestehen; 3. die Aus- oder Durchfuhr nicht in ein

Um nicht offensichtlich gegen dieses Gesetz sowie gegen das Neutralitätsrecht zu verstoßen, wurde zunächst an *Strohländer* geliefert. Von dort aus ging es weiter in die Kriegsgebiete. Die Waffen mit dem Zielland Irak kamen von 1981 bis 1983 via Jordanien, die Geschäfte mit dem Iran ab 1985 wurden offiziell Libyen zugerechnet. Trotz Vertuschungsversuchen von politischer Seite, welche die entsprechenden Genehmigungen erteilt hatte, fanden zwei Gerichtsverfahren sowie ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss in dieser Causa statt.<sup>810</sup> Die Staatsanwaltschaft stützte sich sowohl im Verfahren gegen die Manager als auch in jenem gegen die damaligen politischen Verantwortungsträger unter anderem auf die Bestimmung des § 320 StGB.<sup>811</sup> Hinsichtlich der Manager wurden von den 18 Angeklagten zunächst 14 schuldig gesprochen. Der OGH hob jedoch bei sieben den Schuldspruch wieder auf. Der ehemalige Bundeskanzler Fred Sinowatz sowie der damalige Außenminister Leopold Gratz wurden vollumfänglich freigesprochen, der Ex-Innenminister Karl Blecha fasste wegen urkundenbezogener Delikte eine bedingte Freiheitsstrafe von 9 Monaten auf Bewährung aus.<sup>812</sup>

Dieser Skandal stellt die Spitze des Eisbergs rund um die Debatte neutralitätskonformer Waffenlieferungen dar, die im Beobachtungszeitraum in der österreichischen Völkerrechtsliteratur immer wieder auftauchen. Damit im Zusammenhang stehen die Fragen: Sind verstaatlichte Unterneh-

---

Bestimmungsland erfolgen soll, in dem aufgrund schwerer und wiederholter Menschenrechtsverletzungen die Gefahr besteht, daß das gelieferte Kriegsmaterial zur Unterdrückung von Menschenrechten verwendet wird; 4. die Embargobeschlüsse des Sicherheitsrates der Vereinten Nationen unter Bedachtnahme auf die immerwährende Neutralität Österreichs entsprechend berücksichtigt werden; 5. die Ein-, Aus- oder Durchfuhr sicherheitspolizeiliche oder militärische Bedenken nicht entgegenstehen, 6. keine sonstigen vergleichbaren gewichtige Bedenken bestehen.“ Grundlage: das am 1. Juli 1982 novellierte *Bundesgesetz über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial*, BGBl 540/1977.

810 *Schmidbauer*, Nix seh'n, 2007, 575, 582-587.

811 § 320 StGB: „Wer wissentlich im Inland während eines Krieges oder eines bewaffneten Konfliktes, an denen die Republik Österreich nicht beteiligt ist, oder bei unmittelbar drohender Gefahr eines solchen Krieges oder Konfliktes für eine der Parteien [...] 3. Kampfmittel entgegen den bestehenden Vorschriften aus dem Inland ausführt oder durch das Inland durchführt, [...] ist mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu fünf Jahren zu bestrafen.“ BGBl 60/1974.

Im Verfahren gegen die Manager kam zu dieser strafgesetzlichen Bestimmung auch der Verstoß gegen das Gesetz über die Ein-, Aus- und Durchfuhr von Kriegsmaterial, im Politiker-Verfahren der Amtsmissbrauch zur Anklage hinzu.

812 *Schmidbauer*, Nix seh'n, 2007, 582-587.

men an die neutralitätsrechtlichen Pflichten gebunden, wie der Staat selbst? Wenn ja, unter welchen Bedingungen? Welche Merkmale der Zurechenbarkeit zum Staat sind für verstaatlichte Unternehmen oder auch Private auszumachen? Und können private Unternehmen Rüstungsgüter jedenfalls neutralitätskonform verkaufen?

Zunächst wurde außer Streit gestellt, dass der Staat Österreich an die Einhaltung des Neutralitätsrechtes gebunden ist, entsprechend den Vorschriften, die für Friedens- und für Kriegszeiten gelten. So weit so gut. Bei verstaatlichten Unternehmen begannen sich die Geister zu scheiden. Allen voran vertrat Zemanek die Meinung, dass verstaatlichte Unternehmen dem Grunde nach nicht an neutralitätsrechtliche Vorgaben gebunden sind, also wie Private behandelt werden sollten, wenn

- die Hoheitsverwaltung kein direktes Weisungsrecht an die Geschäftsführung besitzt;
- die Trennung von hoheitlicher und privater Tätigkeit des Staates klar erkennbar ist;
- oder anhand einer selbständigen juristischen Erscheinungsform, das heißt, der Staat kann Haupteigentümer sein, das Unternehmen ist der Rechtsform aber privatrechtlich organisiert.<sup>813</sup>

Diese Ansicht, die primär auf die Rechtsform und die Organisation der Unternehmen abzielt, bekam durchaus Zuspruch.<sup>814</sup> Ähnlich sieht das Verosta, der davon ausgeht, dass verstaatlichte Unternehmen dann wie Private zu behandeln sind, wenn sie eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweisen.<sup>815</sup> Im gleichen Atemzug verweist er, wie andere, darauf, dass es in dieser Frage noch keine einheitliche Linie gibt, die als herrschende Lehre ausgemacht werden könnte.<sup>816</sup>

Doch auch bei privaten Unternehmen wird der Handlungsspielraum in der Rüstungsbranche immer enger. Da dieser Sektor von großer politischer und wirtschaftlicher Bedeutung ist, haben auch marktwirtschaftlich ausgerichtete Staaten hinsichtlich des Handels mit Rüstungsgütern Bewilligungspflichten eingeführt. Durch diese Eingriffsmöglichkeit des Staates stellt sich zunehmend die Frage, ob hier nicht eine Zurechenbarkeit zum

---

813 *Zemanek*, Wirtschaftliche Neutralität, 1959, 249-250.

814 *Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973, 14; *Hummer*, Aspekte der Energieversorgung, 1984, 15, 17.

815 *Verosta*, Gutachten, 1967, 111.

816 *Ebda*, 111; *Köck*, Neutralität als Bestandteil, 1981, 267; *Verdross*, Europäische Wirtschaftsintegration, 1960, 447.

dauernd neutralen österreichischen Staat gegeben ist und deshalb die neutralitätsrechtlichen Vorschriften zur Anwendung kommen sollten.<sup>817</sup>

In dieser Hinsicht zeigte die Völkerrechtsliteratur am Beispiel der ÖMV auf, dass eine privatrechtliche Aktiengesellschaft, die in der Mineralölindustrie tätig ist, durch die dauernde Neutralität Österreichs Vorteile beim Abschluss von Verträgen erhält. Auch hier steht daher der Verdacht der Zurechenbarkeit im Raum.<sup>818</sup>

Trotz der öffentlichen Debatte um die neutralitätswidrigen Waffenlieferungen schien die Völkerrechtswissenschaft in der zweiten Hälfte der 80er Jahre primär an Fragen der europäischen Integration interessiert gewesen zu sein. Es kann sohin festgehalten werden, dass dieser Themenkomplex in der österreichischen Völkerrechtswissenschaft im Beobachtungszeitraum dieser Arbeit zwar des Öfteren aufgeworfen und zum Teil neu interpretiert wurde, eine einheitliche Linie lässt sich jedoch nicht erkennen.

### III. Überraschender Kurswechsel mit dem Brief nach Brüssel

Bis ins Jahr 1986 hinein lässt sich in der österreichischen Völkerrechtswissenschaft ein Dogma herauslesen: Eine Vollmitgliedschaft, also ein Beitritt ohne irgendwelche Vorbehalte, zur EWG ist neutralitätsrechtlich ausgeschlossen.<sup>819</sup> Hummer bemerkte dazu:

„Nirgendwo vertraute man in so hohem Maß auf den jeweiligen Stand der (heimischen) Völkerrechtsdoktrin, um mit zum Teil sehr originellen Kon-

---

817 *Neuhold*, European Neutrals and Arms Control, 1980, 100; *ders*, Rohstoffabhängigkeit, 1981, 23; *Köck*, Neutralität als Bestandteil, 1981, 267.

818 *Fischer*, Peter, Völkerrechtliche Aspekte der Importabhängigkeit Österreichs auf dem Gebiete mineralischer und agrarischer Rohstoffe, in: Österreichische Gesellschaft zur Förderung der Landesverteidigung (Hrsg), Die Importabhängigkeit Österreichs auf dem Gebiete mineralischer und agrarischer Rohstoffe als sicherheitspolitischer Faktor, Wien 1981, 33. Vgl auch *Hummer*, Aspekte der Energieversorgung, 1984, 17.

819 *Miehsler*, Herbert, Permanent Neutrality and Economic Integration, in: *Bernhardt*, Rudolf (Hrsg), Encyclopedia of Public International Law, Bd 8, Amsterdam/New York/Oxford 1986, 433-434; *Neuhold*, Staatsvertrag und immerwährende Neutralität, 1982, 264; *ders*, Austrian Neutrality, 1982, 71; *ders*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 57; *ders*, The Permanent Neutrality of Austria, 1987, 17.

struktionen Mitgliedschaften entweder zu bejahen [...] oder zu verneinen [...].<sup>820</sup>

Nach dem *langen Marsch nach Brüssel*, der 1972 mit dem Abschluss eines Freihandelsabkommens mit der EWG und der EGKS, nicht jedoch mit der EAG, endete, reduzierte sich die Völkerrechtsliteratur zur immerwährenden Neutralität darauf, dass dieses Abkommen neutralitätskonform sei. Begründet wurde dies zum einen dadurch, dass in den Übereinkommen Schutzklauseln eingebaut wurden, welche die völkerrechtlichen Verpflichtungen Österreichs, die dem Staatsvertrag von Wien und der Neutralität erwachsen, wahren sollten. Zum anderen wurde Österreich ein Kündigungsrecht eingeräumt und die eingerichteten Gemischten Ausschüsse folgten dem Prinzip der Einstimmigkeit.<sup>821</sup>

Die Einwendungen der Sowjetunion, dass eine Annäherung an die EG gegen das *Anschlussverbot* des Art 4 StV von Wien verstoße, wurden von der herrschenden Lehre entkräftet. Dass der Einwand über die staatsvertraglichen Pflichten und nicht aufgrund der dauernden Neutralität geltend gemacht wird, erklärte die Literatur damit, dass die Sowjetunion als Signatarmacht des Staatsvertrages mehr Interpretationsspielraum auf dieser Basis geltend machen konnte, als im Rahmen der Neutralität, die sie nur anerkannt hatte.<sup>822</sup> Die herrschende Lehre führte in Zusammenhang mit einem möglichen Verstoß gegen das Anschlussverbot, welches jeglichen politischen und wirtschaftlichen Zusammenschluss zwischen Österreich und Deutschland verbietet, eine Prüfung anhand formeller Kriterien durch, um zu klären, ob es zu einem Rechtsbruch gekommen ist, beziehungsweise in weiterer Folge kommen könnte.

Die österreichische Völkerrechtslehre ging bei ihrer Prüfung davon aus, dass Art 4 StV von Wien nur dann verletzt ist, wenn Deutschland in einem Zusammenschluss, einer Union, eine so dominante Stellung einnimmt, dass es immer seinen Willen durchsetzen kann. Um herauszufinden, ob dies bei den EG, speziell auch bei der EWG, der Fall ist, konzentriert sich die Lehre auf die institutionellen Strukturen der Gemeinschaft(en). Dabei

---

820 *Hummer*, Waldemar, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen im Zusammenhang mit einem möglichen EG-Beitritt Österreichs, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, Wien 1989, 55.

821 *Köck*, Neutralität als Bestandteil, 1981, 264; *Neuhold*, Austrian Neutrality, 1982, 71; *ders*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 248.

822 *Hummer*, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 61. Vgl auch *Neuhold*, Der Staatsvertrag als Grundlage, 1980, 174.

ergibt sich aus dem Beschlussfassungssystem, das überwiegend dem Prinzip der Mehrheitsbeschlüsse folgt, dass Deutschland allein nicht die Richtung vorgeben kann. Über diesen institutionellen Rahmen hinaus, gibt es außerdem einen politischen Gegenpol zu Deutschland, nämlich Frankreich.<sup>823</sup>

Daher kam die Lehre zu dem Schluss, dass Österreich durch die wirtschaftliche Kooperation mit den EG das Anschlussverbot des Art 4 StV von Wien nicht verletzte. Eine restriktivere Auslegung der Bestimmung wollten die Völkerrechtler nicht gelten lassen, zumal Österreich dann ebenso wenig den Vereinten Nationen, dem Europarat oder der OECD beitreten hätte dürfen.<sup>824</sup>

Eine politische Entwicklung, die Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre von der ÖVP-Opposition ausging und statt globaler Außenpolitik eine stärkere Hinwendung zur E(W)G forderte, wurde von den Völkerrechtlern aufgefangen und zum Anlass genommen, sich mit den (neutralitäts-)rechtlichen Möglichkeiten einer *Dynamisierung* der Beziehungen auseinanderzusetzen. Mitunter wurde das Gefühl beschrieben, dass Österreich Angst davor hat, den Zug der wirtschaftlichen Integration zu verpassen und isoliert zurückbleiben werde, wenn nicht schnell genug gehandelt wird. Trotz dieser Befürchtungen, die es nach der Literatur in der Öffentlichkeit gegeben hat, wird von dem Gros der österreichischen Völkerrechtler eine Intensivierung der Beziehungen nur unter den gegebenen neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Rahmenbedingungen gesehen.<sup>825</sup>

---

823 Köck, Heribert, Franz, Ist ein EWG-Beitritt Österreichs zulässig? Die völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Beitritts Österreichs zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Wien 1987, 13-15; Neuhold, Der Staatsvertrag als Grundlage, 1980, 174.

824 Köck, EWG-Beitritt Österreichs zulässig?, 1987, 14.

825 Hummer, Waldemar/Schweitzer, Michael, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften, Ausweitung der Freihandelsabkommen, Assoziierung oder Beitritt?, in: EA, Folge 12, Bonn 1987, 344-345; Hummer, Waldemar, Österreichs Beitrittsoption zu den EG, in: Österreichische Monatshefte, Nr 6, Wien 1988, 25; Neuhold, The Permanent Neutrality of Austria, 1987, 16-17.

## 1. Waldemar Hummer und Michael Schweitzer rudern in eine andere Richtung

Anders der Innsbrucker Professor für Völkerrecht Waldemar Hummer und der österreichische Völkerrechtsprofessor an der Universität Passau Michael Schweitzer. Sie nahmen in den 80er Jahren eine Außenseiterrolle ein, die bis zum Ende des Beobachtungszeitraums der Studie von ihren österreichischen Fachkollegen kategorisch abgelehnt wird.

Auch diese beiden Autoren greifen die politische Entwicklung auf, die wie bereits erwähnt, ihren Ausgang in Forderungen der Opposition gegen Ende der 70er Jahre hatte, und der eine einstimmige Entschliebung des Nationalrats im Jahr 1982,<sup>826</sup> sowie eine Regierungserklärung vom 1. Jänner 1987 zu einem Ausbau und einer Intensivierung der Beziehungen zur EG folgten.<sup>827</sup> Damit wurde die „Politik der kleinen Schritte“ durch einen „global approach“<sup>828</sup> ersetzt. Dieser sah bilaterale Verträge zwischen Österreich und den EG, multilaterale Verträge zwischen der EFTA und den EG ebenso vor, wie einen autonomen Nachvollzug von EG Recht. Diese Maßnahmen sollten in einen „Europavertrag“<sup>829</sup> münden. Hummer kritisiert die politische Semantik, die mit dieser Wortwahl den mit negativer Konnotation besetzten Begriff des *Beitritts* umgehen wollte. Er bemerkte dazu überdies, dass diese Strategie allerdings nicht sehr lange von Erfolg gekrönt gewesen sei.<sup>830</sup>

Was einer Vollmitgliedschaft im Weg stand, war ihm zufolge eindeutig die Neutralität. Hummer und Schweitzer waren die ersten in der österreichischen Völkerrechtslehre, die von einem Wandel des Neutralitätskonzepts einerseits und einer Weiterentwicklung der institutionellen Voraussetzungen in den EG andererseits ausgingen und dadurch einen Beitritt nicht mehr völlig ausschlossen. Sie gingen davon aus, dass das Schweizer Muster als auch die Haager Abkommen einer *zeitgemäßen Interpretation* bedürfen und sich ebenfalls die Anforderungen an die Neutralitätspolitik

---

826 Hummer, Beitrittsoption, 1988, 25.

827 *Ebda*, 25; Hummer/Schweitzer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 344; Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 57-58.

828 Hummer, Beitrittsoption, 1988, 25; *ders*, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 65.

829 *Ebda*, 25.

830 *Ebda*, 25.

sowohl von Österreich wie von Dritten geändert hätten.<sup>831</sup> Auf der Seite der EG führen die Autoren den Abschluss der Einheitlichen Europäischen Akte (EEA) aus dem Jahr 1986 an, welche die Verwirklichung des Binnenmarktes zum Inhalt hatte. Darüber hinaus kam es durch die Luxemburger Erklärung 1984 zu einem Bekenntnis der Vertiefung der Außenhandelsbeziehungen zwischen der EFTA und den EG.<sup>832</sup> Eine zentrale Bedeutung kommt aber der Aufwertung der Neutralitätsschutzklauseln der Art 223 und 224 EWGV zu, die im Zusammenhang mit der Luxemburger Vereinbarung von 1966 zu sehen ist. Dazu gleich ausführlicher.

Aufgrund dieses Paradigmenwechsels, den die Autoren hinsichtlich des Neutralitätskonzepts ausmachen, gingen sie in weiterer Folge die möglichen Optionen der Zusammenarbeit durch. Zunächst besteht die Option, im Rahmen der *Evolutivklausel* des Globalabkommens zwischen Österreich und den EG, die Freihandelszone auf mehrere Gebiete zu erweitern, und neben Montanprodukten sowie gewerblich-industriellen Erzeugnissen auch andere Güter in den freien Handel aufzunehmen. Diese Form der Kooperation wäre zwar neutralitätsrechtlich unbedenklich, zu einer echten Teilnahme am Binnenmarkt würde sie jedoch nicht führen.<sup>833</sup>

Ähnlich sieht es mit den Formen einer abgeschwächten Mitgliedschaft aus. Die *außerordentliche Mitgliedschaft*, die sich durch beschränkte Mitwirkungs-, Gestaltungs- und Stimmrechte auszeichnet, sowie die *Mitgliedschaft mit Vorbehalt* oder *Sondermitgliedschaft mit Neutralitätsstatus*, welche Neutralitätsvorbehalte in den EWGV integrieren, beziehungsweise ausdrücklich von der Gemeinschaft akzeptiert werden, sind neutralitätskonform.<sup>834</sup> Eine andere Möglichkeit wäre jene der Assoziation nach Art 238 EWGV, die von Österreich schon Anfang der 1960er Jahre zusammen mit der Schweiz und Schweden angestrebt wurde.<sup>835</sup> Damals formulierten diese drei neutralen Staaten Neutralitätsvorbehalte – die Beibehaltung der Vertragshoheit in außenwirtschaftlichen Angelegenheiten, das Recht, den Vertrag zu kündigen oder zu suspendieren, sowie die Möglichkeit der kriegswirtschaftlichen Vorsorge – die in den 80er Jahren nach Hummer weder haltbar noch durchsetzbar wären. Dabei bemerkt er, dass es im Zu-

---

831 *Ebda*, 26.

832 *Hummer/Schweitzer*, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 343.

833 *Ebda*, 347.

834 *Hummer*, Beitrittsoption, 1988, 27; *Hummer*, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 64.

835 *Hummer/Schweitzer*, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 347.

sammenhang mit der Diskussion über die Assoziation nie zum Einwand gekommen ist, dass es institutionell vorgesehene Mehrheitsbeschlüsse gibt.<sup>836</sup>

Die *Assoziation* sieht die Einsetzung eigener Organe vor, die nach den Prinzipien der Parität, Bilateralität sowie der Einstimmigkeit zu handeln haben. Es gibt keine Bindung an EG-Recht, weder an primäres noch sekundäres Recht, und keine Beteiligung am Willensbildungsprozess der Gemeinschaft. Auch wenn sie Hummer neutralitätsrechtlich ebenso unbedenklich schien, wie die eben besprochenen Alternativen, stellt sich hier das Problem der *präinstitutionellen Zusammenarbeit*. Um dieses aufwendige Prozedere zu vermeiden, wurde 1972 ein Freihandelsabkommen auf der Grundlage des Art 113 EWGV als Vertrag *sui generis* geschlossen.<sup>837</sup> Dieses Problem tritt in den 80er Jahren zu jenem, das auch bei dieser Form keine vollständige Teilnahme am Binnenmarkt gewährleistet ist, hinzu. Andere Konzepte präinstitutioneller Zusammenarbeit weisen trotz ihrer Neutralitätskonformität diese Schwächen auf.

Ein anderes Konzept, das sich der Teilnahme am Binnenmarkt annähert, ist der *autonome Nachvollzug* von einschlägigem EG-Recht. Dabei sollen laut Hummer und Schweitzer die Rechtsakte, die den Binnenmarkt betreffen, vertraglich festgesetzt und anhand des Neutralitätsrechts überprüft werden. Dieser Prüfung soll das sogenannte Weißbuch der Kommission vom 14. Juni 1985 als Grundlage dienen. Die Autoren bemerken, dass alle 108 Vorschläge, die sich in diesem Weißbuch befinden, mit dem Recht der Neutralität vereinbar wären. Aber auch hier ist keine umfassende Teilnahme am Binnenmarkt gewährleistet.<sup>838</sup>

Bleibt zu guter Letzt nur noch der *Beitritt* als Option, der eine vollständige Teilnahme am Binnenmarkt sichert. Diesem Weg stellen sich jedoch begründete neutralitätsrechtliche Bedenken entgegen. Dass ein Beitritt gleichzeitig neutralitätskonform sein kann, versuchten die Autoren am Beispiel der Mitgliedschaft der neutralen Insel Irland aufzuzeigen. Dennoch bleiben „gerechtfertigte Bedenken“<sup>839</sup> hinsichtlich der Regelungen,

---

836 Hummer, Beitrittsoption, 1988, 27; Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 61-62.

837 Hummer/Schweitzer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 343.

838 Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 64-65; Hummer/ Schweitzer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 346.

839 Hummer/Schweitzer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 348.

die Art 75 Abs 1 lit a und 113 EWGV (Verkehrs- und Außenhandelspolitik) sowie Art 6 Abs 1 Protokoll über die Satzung der Europäischen Investitionsbank (Kreditverpflichtungen), betreffen.<sup>840</sup> Diese Argumentation taucht in den 70er Jahren bereits bei Hummer und Öhlinger auf (siehe dazu Kapitel B./II./1).

Die neutralitätsrechtlich begründeten Einwendungen bestanden hier vor allem in den vorgeschriebenen Mehrheitsbeschlüssen. Diese sind ein zentraler Bestandteil der Argumentation der österreichischen Völkerrechtslehre, die sich gegen die Möglichkeit eines neutralitätskonformen Beitritts zu den EG ausspricht. Zu den weiteren Einwänden der bis dahin herrschenden Lehre zählen: Die Befürchtungen, dass der EuGH auf der Rechtsgrundlage des Art 225 EWGV über neutralitätsrechtliche Fragen entscheiden könnte, dass die Führung einer angemessenen Neutralitätspolitik nicht mehr gewährleistet werden kann und dass eine Teilnahme an der politischen und militärischen Zusammenarbeit, wie sie im Rahmen der EPZ und der EEA vorgesehen ist, den Verpflichtungen der Neutralität zuwider laufen würde.<sup>841</sup>

Hummer und Schweitzer versuchten, diese Bedenken nacheinander zu zerstreuen. Hinsichtlich der *Mehrheitsbeschlüsse* wenden die Autoren die institutionelle Weiterentwicklung der EWG und die Luxemburger Vereinbarung aus dem Jahr 1966 ein. In ihrer Interpretation des Übereinkommens räumten sie einem Mitgliedstaat eine Art Vetorecht ein, wenn er in einer Materie, die grundsätzlich einem Mehrheitsbeschluss unterliegt, ein, wie sie es formulierten, „vitaleres Interesse“<sup>842</sup> anmeldet. Dann wird zum Prinzip der Einstimmigkeit gewechselt, es sei denn, es würde aufgrund

---

840 Hummer, Beitrittsoption, 1988, 27; Hummer/Schweitzer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 348.

841 In der österreichischen Völkerrechtsliteratur der 1980er Jahre vor allem nachzulesen bei: Köck, EWG-Beitritt Österreichs zulässig?, 1987, 17-18; Neuhold, The Neutral States of Europe, 1988, 119; Hafner, Gerhard, Die Möglichkeiten der Entwicklung der Rechtsbeziehungen zwischen Österreich und der EWG außerhalb einer Mitgliedschaft, in: ZÖR, Band 40, Wien 1989, 1-28; Fischer, Peter, Rechtliche Aspekte einer Teilnahme Österreichs an den Europäischen Gemeinschaften, in: Schwind, Fritz (Hrsg), Österreichs Stellung heute in Europarecht, IPR und Rechtsvergleichung, Wien 1989, 47-56; Köck, Heribert, Franz, Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte einer Teilnahme Österreichs an der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: Schwind, Fritz (Hrsg), Österreichs Stellung heute in Europarecht, IPR und Rechtsvergleichung, Wien 1989, 57-76.

842 Hummer/Schweitzer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 349.

einer andauernden Praxis zur Obstruktion führen. Hummer und Schweitzer sehen durch die Übung dieser Regelungen die Luxemburger Vereinbarung als verbindlich an. Damit wurde ein Ausweg aus den als neutralitätsrechtlich problematisch eingestuften Mehrheitsbeschlüssen eröffnet.<sup>843</sup>

Dass eine außerösterreichische Instanz über die Rechte und Pflichten der Neutralität entscheiden könnte, war der nächste umstrittene Punkt. Diese Befürchtung wurde im Rahmen des Art 225 EWGV gehegt. Dort war festgelegt, dass der EuGH auf Antrag eines Mitgliedstaates oder der Kommission ein Verfahren gegen ein anderes Mitgliedsland einleiten kann, wenn der Verdacht der *missbräuchlichen Anwendung der Schutzklauseln* der Art 223 und 224 EWGV besteht. Hummer und Schweitzer zeigen in diesem Zusammenhang auf, dass die Art 223 und 224 EWGV als Neutralitätsschutzklauseln angesehen werden können, da sie sich mit entsprechenden Bestimmungen im Freihandelsabkommen von 1972 decken würden.<sup>844</sup> Dazu führen sie aus:

„Wenn aber diese beiden Artikel als Neutralitätsvorbehalt akzeptiert werden (und das dürfte heute nicht mehr zu bestreiten sein), so kann neutralitätsrechtlich Gebotenes niemals als Mißbrauch eingestuft werden.“<sup>845</sup>

Das hat zur Konsequenz, dass Hummer und Schweitzer eine Rechtsprechungskompetenz des EuGH in Bezug auf die Neutralität auf der Grundlage des Art 225 EWGV ausschlossen.<sup>846</sup> Um jedoch auf der sicheren Seite zu sein, sprachen die Autoren eine Empfehlung aus, einen Neutralitätsvorbehalt als „interpretative Erklärung“<sup>847</sup> zu formulieren. Etwa in dieser Art:

---

843 Hummer, Waldemar/Schweitzer, Michael, Das Problem der Neutralität – Österreich und die EG-Beitrittsfrage, in: EA, Folge 17, Bonn 1988, 502; Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 62, 68; Hummer/Schweitzer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 349.

844 Hummer/Schweitzer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 348; Hummer, Beitrittsoption, 1988, 27; Hummer/Schweitzer, Das Problem der Neutralität, 1988, 502; FN 45 in: Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 62.

845 Hummer/Schweitzer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 348.

846 Hummer, Beitrittsoption, 1988, 27; Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 68, 70.

847 Hummer, Beitrittsoption, 1988, 28; vgl auch Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 70-71; Hummer/Schweitzer, Das Problem der Neutralität, 1988, 504.

„Nach österreichischer Auffassung versteht es sich von selbst:

1. daß bei der Abstimmung im Rat die Berufung Österreichs auf sehr wichtige Interessen mit der Begründung, dies zur Einhaltung neutralitätsrechtlich zwingend vorgeschriebener Pflichten zu tun, nicht als Obstruktion eingestuft werden kann;
2. daß die Beachtung der neutralitätsrechtlich zwingend vorgeschriebenen Pflichten kein Mißbrauch im Sinne von Art 225 Abs 2 EWGV sein kann.“<sup>848</sup>

Hummer ging davon aus, dass Österreich selbst eine Art Neutralitätsvorbehalt, etwa in der von ihm vorgeschlagenen Form einer interpretativen Erklärung abzugeben hat, und dabei nicht auf Entgegenkommen der Kommission hoffen kann. Der Völkerrechtler schloss dezidiert aus, dass die Kommission ohne Beitrittsansuchen ein umfassendes Rechtsgutachten hinsichtlich der möglichen Wahrung neutralitätsrechtlicher Verpflichtungen eines potentiellen Mitgliedstaates erstellt, zumal es sich im Falle der völkerrechtlich begründeten dauernden Neutralität Österreichs um einen Präzedenzfall handeln würde.<sup>849</sup>

Auch auf die Fragen wann und wie so ein Neutralitätsvorbehalt gesetzt werden könnte, gaben Hummer und Schweitzer Antworten. Die wohl zu bevorzugende Methode stellt die Aufnahme des Vorbehalts in den Beitrittsvertrag dar. Damit würde er Teil des Primärrechtes werden.<sup>850</sup> Hinsichtlich Art 225 Abs 2 EWGV würde das bedeuten, dass dem EuGH durch primäres EG-Recht die Kompetenz zur Aburteilung der missbräuchlichen Anwendung der Art 223 und 224 EWGV im Falle Österreichs entzogen wird.<sup>851</sup>

Die gleiche Wirkung würde dem Vorbehalt zukommen, wenn er in den Anhang oder in das Protokoll des Beitrittsvertrages aufgenommen werden würde. Da beides Bestandteile des Beitrittsvertrages sind, zählen sie, wie dieser zum EG-Primärrecht.<sup>852</sup>

Anders sieht es aus, wenn der Vorbehalt in der Erklärung der Schlussakte, die im Zusammenwirken von Österreich, der Kommission und dem Rat, entsteht. Mit dieser Vorgehensweise erlangt der Vorbehalt nicht den Status von Primärrecht. Ebenso wenig, wenn er anlässlich der Ratifikation

---

848 *Hummer/Schweitzer*, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 349.

849 *Hummer/Schweitzer*, Das Problem der Neutralität, 1988, 507.

850 *Ebda*, 505.

851 Vgl FN 838-840.

852 *Hummer/Schweitzer*, Das Problem der Neutralität, 1988, 505.

den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Rat gegenüber schriftlich erklärt wird.<sup>853</sup>

Aufgrund der Regelungen der Luxemburger Vereinbarung und der Neutralitätsschutzklauseln im EWGV sahen Hummer und Schweitzer auch keine Gefahr für die Führung einer glaubhaften Neutralitätspolitik als gegeben an. Gleichzeitig stellen sie fest, dass dieser von der Lehre im Lichte der Wichtigkeit ein „falscher Stellenwert eingeräumt“<sup>854</sup> wird. Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass Art 30 EEA<sup>855</sup> ebenso unverbindlich ist, wie die Zusammenarbeit im Rahmen der EPZ, die von Hummer als unverbindlicher „Konsultationsmechanismus“<sup>856</sup> bezeichnet wird.

Mit dieser Argumentation stellten sich Hummer und Schweitzer gegen die herrschende österreichische Völkerrechtslehre und bejahten die Möglichkeit eines neutralitätskonformen Beitritts zu den EG. In weiterer Folge setzte sich Hummer mit der Frage auseinander, ob denn auf der anderen Seite, nämlich aus der Sicht der EWG, überhaupt Ambitionen bestehen, Österreich in die Gemeinschaft als Vollmitglied aufzunehmen. Dazu führt der Völkerrechtler aus, dass die EG ein großes Interesse an einer engeren Zusammenarbeit mit der EFTA und ihren einzelnen Mitgliedstaaten hat, zumal sie zu den wichtigsten Außenhandelspartnern der EG zählen, jedoch aufgrund der fehlenden Eingliederung teure Bezugsquellen darstellen. Daher müsste, so Hummer, über kurz oder lang eine neue Form der Mitbestimmung und Integration mit der EFTA gefunden werden, da der autonome Nachvollzug als überholt angesehen wurde.<sup>857</sup>

Österreich im Speziellen spricht der Wissenschaftler eine gewisse Attraktivität zu, denn als Mitgliedstaat würde das Land zu den *Nettozahlern* gehören. Dazu kommen eine äußerst günstige (verkehrs-)geografische Lage, innere Stabilität und Erfahrungen im Osthandel. Dem gegenüber sieht Hummer die Gefahr, dass durch die Aufnahme des dauernd neutralen Österreich das Ziel der Schaffung einer politischen Union gefährden könnte.<sup>858</sup>

---

853 *Ebda*, 505-506.

854 *Ebda*, 503; *Hummer*, Beitrittsoption, 1988, 27.

855 Regelungen über die europäische Zusammenarbeit hinsichtlich der Außenpolitik, siehe PDF Download von: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=C\\_ELEX:11986U/TXT](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=C_ELEX:11986U/TXT), abgerufen am, 13. Dezember 2015.

856 *Hummer*, Beitrittsoption, 1988, 28; *Hummer*, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 69.

857 *Hummer*, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 77.

858 *Ebda*, 77.

Dennoch stuften Hummer und Schweitzer die Reaktionen auf einen Beitrittsantrag Österreichs im Jahr 1988 als ungewiss ein. Während die Sozialpartner, die Parteien und Verbände sich für einen Beitritt aussprachen, sahen die Völkerrechtler die obligatorisch abzuhaltende Volksabstimmung,<sup>859</sup> trotz guter Umfragewerte,<sup>860</sup> als unkalkulierbares Risiko an. Darüber hinaus gingen die Autoren davon aus, dass die Entscheidung, einen Beitrittsantrag zu stellen, mit der Sowjetunion sowie den EFTA-Staaten abgestimmt werden müsse. All diese Schritte müssten nach den Autoren bis Oktober 1989 gesetzt werden, um mit Verhandlungen, nach der Vollendung des Binnenmarktes 1992, beginnen zu können.<sup>861</sup>

## 2. Alte Argumente zu neuen Entwicklungen: Kritik ohne wirkliche Alternativen

Diese gewissermaßen *reaktionäre* Befürwortung eines Beitritts, der noch dazu neutralitätsrechtlich Deckung finden sollte, stieß in der österreichischen Völkerrechtslehre auf breite Ablehnung und gab Anlass zur Kritik. Der Tenor griff zwar die politischen Ambitionen, die nach einer engeren Zusammenarbeit mit den EG strebten auf, kam in seiner Argumentation aber zu dem Schluss, dass ein Beitritt keine Option sondern, wie Neuhold es formulierte, „out of question“<sup>862</sup> sei.

---

859 Da durch den Beitritt zur EG in alle Bauprinzipien der österreichischen Bundesverfassung eingegriffen wurde, war die Durchführung einer Volksabstimmung obligatorisch. Hummer hält in diesem Zusammenhang richtig fest, dass diese Abstimmung des Volkes nach den Beitrittsverhandlungen, jedoch vor der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages, stattzufinden hat und nicht wie die FPÖ verlangte, bereits vor dem Beginn der Beitrittsgespräche. Siehe dazu: *Hummer/Schweitzer*, Das Problem der Neutralität, 1988, 508; *Hummer*, Beitrittsoption, 1988, 26.

860 Hummer zitiert einige Umfragen, die zwischen August und Oktober 1988 durchgeführt wurden und im Oktober sowie im November in verschiedenen österreichischen Tageszeitungen erschienen sind. Dabei ist zu sehen, dass die Zahl jener Österreicherinnen und Österreicher, die sich für den Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften aussprachen, zwischen 42% und 50% schwankte. FN 11 in: *Hummer*, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 57.

861 *Hummer/Schweitzer*, Das Problem der Neutralität, 1988, 509.

862 *Neuhold*, The Neutral States of Europe, 1988, 119; *ders*, Austrian Neutrality, 1982, 71. Weitere kritische Stimmen bei: *Hafner*, Die Möglichkeiten der Entwicklung, 1989; *Fischer*, Rechtliche Aspekte einer Teilnahme, 1989; *Köck*, Ver-

Die Einwände deckten sich größtenteils mit dem Vorbringen von Hummer und Schweitzer. So wurde etwa *Art 4 StV von Wien* ins Treffen geführt. Zwar wird der Theorie gefolgt, dass diese Bestimmung so verstanden werden muss, dass es Österreich untersagt ist, in eine wirtschaftliche oder politische Union mit Deutschland zu treten, in welcher letzterer Staat die Beziehung eindeutig dominiert. Eine solche Dominanz kann sich entweder faktisch ergeben oder aufgrund der institutionellen Vorgaben. Hinsichtlich der Strukturen der EG und insbesondere der EWG ist eine solche Stellung Deutschlands ausgeschlossen, zumal es eine Aufteilung der Stimmen unter den Mitgliedstaaten gibt, die Deutschland keine absolute Mehrheit zugesteht. Würde Art 4 StV von Wien sehr restriktiv ausgelegt werden, wäre ein Beitritt Österreichs zu den Vereinten Nationen ebenso wenig möglich gewesen, wie jener zum Europarat, zur KSZE oder zur OECD.<sup>863</sup> Heribert Franz Köck brachte des Weiteren aufs Tapet, dass eine Nichtteilnahme am Gemeinsamen Markt eine Schwächung der österreichischen Wirtschaft zur Folge hätte und als Konsequenz daraus, die Anschlussbestrebungen wieder zur Hochkonjunktur getrieben werden würden.<sup>864</sup>

Dennoch wurde Art 4 StV von Wien als Hindernis angesehen, da die Sowjetunion sich dieser Bestimmung bediente, um ihren Unmut über die Anbahnung engerer Beziehungen zwischen Österreich und den EG Ausdruck zu verleihen.<sup>865</sup> Wie bereits erwähnt, stützt sich die UdSSR als Signatarmacht des Staatsvertrags von Wien in ihren Einwendungen eher auf diesen, als direkt auf die Neutralität Österreichs, die sie *nur* anerkannte. Einen Hinweis für die massive Ablehnung der Sowjetunion gegenüber der EWG sah Neuhold darin begründet, dass die Gemeinschaft als wirtschaftliche Basis der NATO angesehen wurde und daher mit dieser in einem engen Zusammenhang stand.<sup>866</sup> Die Fernhaltung Österreichs von den Fängen der NATO war aber mit ein Grund, warum die Sowjetunion der Etablierung der dauernden Neutralität Österreichs überhaupt zustimmte.<sup>867</sup>

---

fassungs- und völkerrechtliche Aspekte, 1989; *ders*, EWG-Beitritt Österreichs zulässig?, 1987.

863 Vgl dazu FN 816-818.

864 Köck, EWG-Beitritt Österreichs zulässig?, 1987, 15.

865 Neuhold, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986, 241; *ders*, The Neutral States of Europe, 1988, 120; *ders*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986, 54.

866 Neuhold, The Neutral States of Europe, 1988, 120. Vgl auch FN 816-818.

867 Zum Themenkomplex rund um die Ablehnung der Annäherung Österreichs und der EWG durch die Sowjetunion beziehungsweise die Meinung der UdSSR, dass

Der zweite Kritikpunkt, der teilweise das Vorbringen von Hummer und Schweitzer explizit aufgriff, richtet sich gegen die Möglichkeit der *Mehrheitsbeschlüsse*. Die Luxemburger Vereinbarung als *Exit Strategie*, die Hummer und Schweitzer als Lösung für das Problem der Mehrheitsbeschlüsse anführen, wird insbesondere von Neuhold und Köck als unzureichend abgelehnt.<sup>868</sup> Diese Vereinbarung sollte den Mitgliedstaaten lediglich Zeit geben, in einer umstrittenen Angelegenheit nach einem Kompromiss zu suchen und sei nicht als Dauerinstitution gedacht.<sup>869</sup> Dabei wird Irland in diesem Zusammenhang nicht als positives Beispiel für die Anwendbarkeit der Luxemburger Vereinbarung zur Wahrung der Neutralität ins Treffen geführt, sondern vielmehr als negatives, das sich entweder für oder gegen die EG – nach dem Motto *friss oder stirb* – zu entscheiden hat. Darüber hinaus stellt Köck fest, dass eine Tendenz auszumachen sei, die von der Einstimmigkeit abgeht und verstärkt auf Mehrheitsbeschlüsse setzt, was die Situation noch verschärfen würde.<sup>870</sup>

Auch hinsichtlich der *Art 223-225 EWGV* konnte keine einheitliche Linie gefunden werden. Während die eine Seite davon ausging, dass sich aufgrund der institutionellen Weiterentwicklung diese Bestimmungen zu Neutralitätsschutzklauseln etabliert hätten und durch die Abgabe einer Erklärung die Entscheidungskompetenz des EuGH für neutralitätsrechtliche Angelegenheiten ausschließt, vertritt die andere Seite die Meinung, dass eine Rechtsprechung des EuGH nicht ausgeschlossen werden kann. Dies würde dazu führen, dass ein außerösterreichisches Gericht über die Auslegung der Rechte und Pflichten der immerwährenden Neutralität entscheiden könnte, was wiederum ebendiesen zuwider laufen würde.<sup>871</sup>

---

die EG die wirtschaftliche Basis der NATO bildet: *Ruggenthaler*, Peter/*Knoll*, Harald, Nikita Chrusčev und Österreich, Die österreichische Neutralität als Instrument der sowjetischen Außenpolitik, in: *Karner*, Stefan (Hrsg), *Der Wiener Gipfel 1961, Kennedy – Chruschtschow*, Innsbruck/Wien/Bozen 2011, 760-807, insbesondere 800-803; *Mueller*, Wolfgang, *A Good Example of Peaceful Coexistence? The Soviet Union, Austria, and Neutrality, 1955-1991*, Wien 2011, 138-150, 261-269; *Ruggenthaler*, *Sowjetunion und Neutralität*, 2015, 150.

868 *Köck*, *Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte*, 1989, 66-68; *Neuhold*, *The Neutral States of Europe*, 1988, 119.

869 *Köck*, *Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte*, 1989, 67.

870 *Ebda*, 68.

871 *Köck*, *EWG-Beitritt Österreichs zulässig?*, 1987, 17-18; *ders.*, *Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte*, 1989, 70.

Bedenken wurden ebenso bezüglich der Möglichkeit eines Wirtschaftskrieges geäußert. Dabei wird die handelspolitische Bestimmung des Art 113 EWGV von Völkerrechtlern, wie Heribert Franz Köck<sup>872</sup> oder Peter Fischer<sup>873</sup> angeführt, die Österreich in einer solchen Kriegssituation in einem Dilemma zwischen Neutralitätsrecht auf der einen und EWG-Recht auf der anderen Seite sehen. Dazu wurde auch ausgeführt, dass mögliche Kündigungsklauseln wohl nur scheinbar die Neutralität wahren könnten. Diese Annahme wurde dahin gehend begründet, dass die EWG eine Zentralisierung in wirtschaftlichen Agenden anstrebt und Industriestandorte gezielt fördert, wo die Effizienz am größten ist. Daher ist zu befürchten, dass einige Industrie- oder Wirtschaftszweige in andere Mitgliedstaaten abwandern könnten und im plötzlich eintretenden Kündigungsfall Österreich ökonomisch so stark geschwächt wäre, dass seine Existenz und damit einher gehend die Neutralität gefährdet wäre.<sup>874</sup>

---

872 Heribert Franz Köck studierte Rechtswissenschaften und war ab 1965 Universitätsassistent in Wien. Von 1978-81 war er Professor an der Diplomatischen Akademie in Wien bevor er 1981 als Ordinarius für Völkerrecht an die Universität Linz ging. Ab 1986 bekleidete er das Amt des Vorstands des Instituts für Völkerrecht und Internationale Beziehungen der Universität Linz. Später wurde er auch Vorstand des Instituts für Europarecht und wurde zum Dekan der Johannes-Kepler Universität Linz gewählt. Erwähnenswert erscheint mir, dass Köck seit 1971 Rechtsberater, seit 1982 Mitglied der ständigen Vertretung des Heiligen Stuhls bei den Internationalen Organisationen in Wien ist. 1977 wurde er zum Honorarprofessor an der päpstlichen Diplomatenakademie in Rom ernannt. Detailliertere Biographie auf der Website der Universität Linz: [http://www.jku.at/eurecht/content/e69180/index\\_html?team\\_view=secti&emp=e69180/employee\\_groups\\_wiss79828/employees134614](http://www.jku.at/eurecht/content/e69180/index_html?team_view=secti&emp=e69180/employee_groups_wiss79828/employees134614), abgerufen, am 2. April 2016.

873 Peter Fischer wurde 1939 in Wien geboren. Von 1957-62 studierte er Rechtswissenschaften an der Universität Wien. Anschließend, 1963-1977, war er Universitätsassistent bei Stephan Verosta. Von 1977-89 war er außerordentlicher Professor für Völkerrecht an der Universität Wien, parallel dazu, von 1979-92 war er, wie Köck, wissenschaftlicher Rechtsberater der ständigen Vertretung des Heiligen Stuhls bei den Internationalen Organisationen in Wien. Dabei war er Mitglied oder Leiter von Delegationen des Heiligen Stuhls. Detailliertere Biographie auf der Website der Donau-Universität Krems: [http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/studium/euro/faculty\\_cv\\_fotos/fischer\\_peter.pdf](http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/studium/euro/faculty_cv_fotos/fischer_peter.pdf), abgerufen, am 2. April 2016.

874 Diese Argumentation ist nicht ganz neu. Die Befürchtung, dass bei einer Loslösung von den Gemeinschaften die Existenz des Landes und des besonderen völkerrechtlichen Status tritt in der österreichischen Völkerrechtsliteratur im Beobachtungszeitraum immer wieder auf.

Weitere Schranken sahen die Kritiker in den Bestrebungen der Vereinigung der Gemeinschaften, festgehalten in der Präambel des EWGV und ersichtlich durch die Zielsetzungen hinsichtlich der Europäischen Politischen Zusammenarbeit sowie der Einheitlichen Europäischen Akte.<sup>875</sup>

Aus diesen Ausführungen sollte jedoch nicht geschlossen werden, dass die kritischen Stimmen in der Völkerrechtslehre an der Teilnahme am Gemeinsamen Markt nicht interessiert gewesen wären. Es zeigt sich vielmehr, wie sie mit den rechtlichen Gegebenheiten haderten. Denn sie sahen die Chancen, die so ein homogener Markt zu bieten hatte. Gerhard Hafner führt dazu konkrete Beispiele an, etwa eine Senkung der Preise um rund 4,5% durch den Wegfall von Transferkosten oder aber die Begünstigungen im Bereich der Produkthaftung, welche es erlauben, die Verantwortung auf den Produzenten überzuwälzen.<sup>876</sup> Sehr deutlich und ebenso emotional war auch die Bitte um Verständnis von Köck an die Mitgliedstaaten der EWG formuliert, die zum Ausdruck brachte, dass Österreich durch die Historie mit der dauernden Neutralität eine „unverschuldet schwere Bürde“<sup>877</sup> zu tragen habe und dass die Gemeinschaft hinsichtlich der engeren Zusammenarbeit mit Österreich darauf besondere Rücksicht nehmen möge.<sup>878</sup>

In Anbetracht dessen, dass sehr wohl eine Teilnahme am Gemeinsamen Markt gewünscht wurde, setzten sich auch die Völkerrechtler, die den Interpretationen von Hummer und Schweitzer eher kritisch gegenüber standen, mit möglichen (völker-)rechtlichen Konstrukten auseinander, durch welche dieses Ziel eventuell erreicht werden könnte, ohne damit gleichzeitig die immerwährende Neutralität Österreichs zu gefährden. Vorauszuschicken ist hier, dass teilweise gleiche Inhalte unter verschiedenen Bezeichnungen innerhalb der österreichischen Völkerrechtslehre laufen.

Eine Variante wäre der *autonome Nachvollzug* beziehungsweise die *Übernahme des *acquis communautaire**.<sup>879</sup> Mit dieser nicht-vertraglichen Methode wird der Rechtsbestand des EG-Rechts mit österreichischem

---

875 Fischer, *Rechtliche Aspekte einer Teilnahme*, 1989, 53, 55; Köck, *Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte*, 1989, 65.

876 Hafner, *Die Möglichkeiten der Entwicklung*, 1989, 4.

877 Köck, *EWG-Beitritt Österreichs zulässig?*, 1987, 20.

878 Köck, *Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte*, 1989, 75; ders., *EWG-Beitritt Österreichs zulässig?*, 1987, 20.

879 Hafner spricht vom autonomen Nachvollzug, Fischer vom *acquis communautaire*.

Recht harmonisiert. Bei diesem Automatismus waren jedoch nicht nur technische Schwierigkeiten vorprogrammiert, dazu kam das Problem, dass durch diesen „heteronomen und inhomogenen Vereinheitlichungsprozeß der ohne rechtlich verpflichtende Basis selbst keine Integration induzieren kann“ das Verfahren nicht zu einem Abschluss gelangt.<sup>880</sup> Prognostiziert wurden hier größere Einbußen hinsichtlich der Souveränität, als bei einem Beitritt, denn dann hätte Österreich zumindest die Gelegenheit, im Normsetzungsprozess mitzuwirken und nicht, salopp formuliert das fertige Produkt aufgedrückt zu bekommen.<sup>881</sup>

Daneben wurde die Möglichkeit angeführt, die bestehende vertragliche Regelung aus dem Jahr 1972 durch die *Erweiterung der Anwendungsgebiete* zu dynamisieren. Dabei wurde aber auf die Gefahr der Unüberschaubarkeit bei exzessiver Expansion hingewiesen. Auch ein *Ausbau des Freihandelsabkommens* durch die darin enthaltene Evolutivklausel fand ihre Schranken bei der Beteiligung an der EPZ sowie bei der Verankerung der EEA.<sup>882</sup> Eine andere Idee wäre eine *Zollunion zwischen der EFTA und der EWG* gewesen, wobei gemeinsame Außenzölle einerseits und intern der Abbau von Zöllen forciert werden könnte. Doch auch bei dieser Variante wurde auf das Problem hingewiesen, dass dafür die Struktur der EFTA entsprechend geändert werden müsste und dies dazu führen würde, dass dieselben zumindest neutralitätspolitischen Einwände, wie bei der EWG Vollmitgliedschaft, geschaffen würden.<sup>883</sup>

Abgesehen von diesen Optionen beleuchten die Völkerrechtler verschiedenste *Formen der Assoziierung*. Dabei wurde von Fischer eine Assoziation mit Mitbestimmung aufgeworfen, die er als „Mitgliedschaft minderen Rechts, außerhalb der Gemeinschaft“ die zu dieser aber durch die Schaffung eigener Organe in einer Nahebeziehung steht.<sup>884</sup> Ähnlich die Variante von Köck, der von einer *Freihandelszone mit Mitbestimmung* spricht. Dabei sollte Österreich die Rechte eines Mitgliedstaates besitzen, jedoch nur die Pflichten aus dem Freihandelsabkommen von 1972 zu tragen haben.<sup>885</sup> Und Hafner brachte noch die bereits bestehenden Spielarten

---

880 Hafner, Die Möglichkeiten der Entwicklung, 1989, 8.

881 Ebd., 6, 28; Fischer, Rechtliche Aspekte einer Teilnahme, 1989, 51.

882 Hafner, Die Möglichkeiten der Entwicklung, 1989, 8-11.

883 Ebd., 11, 28.

884 Fischer, Rechtliche Aspekte einer Teilnahme, 1989, 52.

885 Köck, EWG-Beitritt Österreichs zulässig?, 1987, 19-20.

der Assoziierung ein, nämlich die Entwicklungsassoziation,<sup>886</sup> die Beitrittsassoziation<sup>887</sup> sowie die Kooperations- beziehungsweise Freihandelsabkommen.<sup>888</sup> Diese Optionen hält er für Österreich aber eher nicht für sinnvoll.

All diese Überlegungen endeten schließlich damit, dass das Ziel der umfassenden Teilnahme am Gemeinsamen Markt mit diesen Alternativen nicht vollständig erreicht werden konnte. Die Schaffung eines homogenen Rechtssystems, in dem es zu keinen Diskriminierungen kommen würde und Österreich einem Vollmitglied gleichgestellt wäre,<sup>889</sup> wurde unter den Vorzeichen der dauernden Neutralität ausgeschlossen. Bleibt nur noch ein Tabu: Der Gedanke, die Neutralität für einen Markt zu opfern?

### 3. Die ultima ratio: Abgehen von der Neutralität als Option?

Nein, das Tabu bestand am Ende der 1980er Jahre nicht mehr, und erst recht nicht nach dem Zusammenbruch des Ostblocks 1989. Rund 30 Jahre nach dem Staatsvertrag wurde in Teilen der österreichischen Völkerrechtslehre immer lauter über die konkreten rechtlichen Voraussetzungen nachgedacht, die erfüllt werden müssten, um die immerwährende Neutralität enden zu lassen.

Um die Erfordernisse für die Aufhebung herauszufinden, ist auf die Begründung der österreichischen Neutralität zurück zu gehen. Dabei konnte im Beobachtungszeitraum aufgrund der verschiedenen Lehrmeinungen nicht eindeutig geklärt werden, ob die dauernde Neutralität Österreichs durch Notifikation und Anerkennung, durch zwei einseitige Rechtsgeschäfte mit demselben Ziel oder durch eine Art von Angebot und Nachfrage eines völkerrechtlichen Vertrages zustande kam. Trotz der unterschiedlichen Auffassungen innerhalb der österreichischen Völkerrechtslehre betreffend des rechtlichen Gewandes, in welches die Begründung der dauernden Neutralität gekleidet wurde, war sich die herrschende Lehre darüber einig, dass es eines innerstaatlichen und eines völkerrechtlichen Ak-

---

886 Abkommen von Yaundé, *Hafner*, Die Möglichkeiten der Entwicklung, 1989, 13.

887 Abkommen mit Griechenland und der Türkei, *Hafner*, Die Möglichkeiten der Entwicklung, 1989, 13.

888 Abkommen mit den Maghreb- und Maschrek-Staaten, *Hafner*, Die Möglichkeiten der Entwicklung, 1989, 14.

889 *Hafner*, Die Möglichkeiten der Entwicklung, 1989, 28.

tes bedurfte.<sup>890</sup> Daher mussten auch in der Diskussion über ein mögliches Abgehen von diesem völkerrechtlichen Status diese beiden Sphären angesprochen werden.

Über die verfassungsrechtlichen Verankerungen schrieb Heribert Franz Köck bereits Anfang der 1980er Jahre einen Beitrag, im *Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart*, der sich aber nur mit den rechtlichen Rahmenbedingungen auseinandersetzte. Das Nachdenken über das Abgehen von der dauernden Neutralität stellt sich bei Köck erst ab 1987 ein. Im Beitrag aus dem Jahr 1981 greift Köck die These des damaligen Außenministers *Willibald Pahr*<sup>891</sup> auf, die besagte, dass ein Abgehen von der immerwährenden Neutralität eine *Totalrevision*, also eine Gesamtänderung der Bundesverfassung gem Art 44 Abs 2 B-VG aF<sup>892</sup> zur Folge hätte.<sup>893</sup> Köck legt dar, warum diese Theorie so viele kritische Bemerkungen nach sich zog. Das Neutralitätsgesetz war 1955 mit der rechtlichen Qualität eines einfachen Verfassungsgesetzes erlassen worden. Es fand keine Volksabstimmung darüber statt und aus den Erläuternden Bemerkungen zur Regierungsvorlage des Bundesverfassungsgesetzes über die dauernde Neutralität Österreichs ergibt sich, dass die Implementierung dieses Gesetzes keine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirken würde.<sup>894</sup>

In diesem Zusammenhang warf Köck die Frage auf, ob nicht auch ein einfaches Bundesgesetz genügt hätte, um den innerstaatlichen Verpflichtungen der dauernden Neutralität nachzukommen. Da ein einfaches Bundesgesetz jedoch nur die Bundesbehörden bindet und es zum Zeitpunkt der Erlassung noch nicht ausgeschlossen werden konnte, dass durch die immerwährende Neutralität auch in Kompetenzen der Länder eingegriffen werden müsste, wurde das Gesetz vorsorglich in Verfassungsrang gehoben.<sup>895</sup>

Blieb noch die völkerrechtliche Seite zu beleuchten. Hier wäre es aufgrund der Art der Entstehung notwendig, dass die anerkennenden Staaten einem Abgehen vom Status der dauernden Neutralität zuzustimmen hät-

---

890 Vgl unter anderem *Neuhold*, Background Factors, 1982, 48.

891 Österreichischer Außenminister von 1976 bis 1983. [https://www.parlament.gv.at/WW-ER/PAD\\_64381/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/WW-ER/PAD_64381/index.shtml), abgerufen am 6. Dezember 2015.

892 Heute finden sich die Voraussetzungen und Regelungen hinsichtlich einer Gesamtänderung der Bundesverfassung in Art 44 Abs 3 B-VG.

893 *Köck*, Neutralität als Bestandteil, 1981, 236.

894 *Ebda*, 237-238.

895 *Ebda*, 245.

ten. Dabei wurde auch eingebracht, dass der Kreis jener Staaten, deren Zustimmung unbedingt eingeholt werden müsste, durchaus auf die ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen eingeschränkt werden könnte. Allein hier wird jedoch erkannt, dass das Unterfangen höchst wahrscheinlich an einer mangelnden Zustimmung der Sowjetunion scheitern würde.<sup>896</sup>

Dazu sei noch erwähnt, dass Waldemar Hummer, der einen EG-Beitritt Österreichs nachhaltig befürwortete, sich strikt gegen das Abgehen oder den Tausch von Neutralität gegen Beitritt aussprach. Er kritisierte sogar, dass diese Möglichkeit als Stärkung der Verhandlungsposition im Raum stand.<sup>897</sup>

Die herrschende Lehre ging davon aus, dass ein einseitiges Abgehen vom Status der dauernden Neutralität nicht ohne die Begehung eines völkerrechtlichen Deliktes möglich wäre.<sup>898</sup> Selbst wenn die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen gegeben wären, blieb noch die völkerrechtliche Komponente im Spiel des Kalten Krieges zurück.

#### IV. Die Neutralität in der juristischen Ausbildung

Der Vollständigkeit halber seien an dieser Stelle auch noch die Lehrbücher der österreichischen Völkerrechtler zu erwähnen. Der Fokus soll hier auf die formalen Kriterien gelegt werden, zumal materiell ohnehin zumeist die herrschende Lehre abgebildet wurde, die sich in den verschiedenen wissenschaftlichen Publikationen der Autoren widerspiegelte. Die Lehrbücher waren und sind primär für Studierende der Rechtswissenschaften als Lern- und Prüfungsunterlage konzipiert und decken nicht nur das Neutralitätsrecht, sondern in unterschiedlicher Intensität das gesamte Völkerrecht beziehungsweise seine Grundlagen ab. In diesem Rahmen scheint es interessant, wie viel Platz dem Neutralitätsrecht und der dauernden Neutralität Österreichs eingeräumt wird, beziehungsweise an welchem Ort der inhaltlichen Gliederung diese zu finden sind. Hier soll versucht werden, auf diese Fragen Antworten zu finden, anhand der Beispiele von Alfred Verdross?

---

896 Köck, EWG-Beitritt Österreichs zulässig?, 1987, 20; ders, Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte, 1989, 72-73.

897 Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 76.

898 Zemanek, Karl, Neutrale Staaten, in: Seidl-Hohenveldern, Ignaz (Hrsg), Lexikon des Rechts, Darmstadt 1985, 194.

*Völkerrecht*,<sup>899</sup> dem *Universellen Völkerrecht*,<sup>900</sup> das Verdross zusammen mit Bruno Simma abgefasst hat, dem Lehrbuch *Völkerrecht*<sup>901</sup> von Ignaz Seidl-Hohenveldern, dem Buch *Allgemeines Völkerrecht*<sup>902</sup> von Peter Fischer und Heribert Franz Köck, sowie dem Lehrbuchprojekt *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*,<sup>903</sup> das von Hanspeter Neuhold, Waldemar Hummer und Christoph Schreuer herausgegeben wurde.<sup>904</sup>

In der vierten Auflage von Alfred Verdross' Lehrbuch *Völkerrecht*, die im Jahr 1959 unter der Mitarbeit von Karl Zemanek erschien, findet sich eine erste Auseinandersetzung mit der dauernden Neutralität unter dem zweiten Hauptteil *Das allgemeine Völkerrecht* in der Rubrik *Der Geltungsbereich der Völkerrechtsordnung – Der persönliche Geltungsbereich (Die Subjekte des Völkerrechts) – Die Staaten – Dauernd neutrale und neutralisierte Staaten*.

In diesem Kapitel beschreibt Verdross den besonderen Status der dauernden Neutralität sowie die Voraussetzungen für die Neutralisierung und führt dazu die Beispiele Schweiz, Vatikan, Belgien, Luxemburg und Österreich an. Dabei geht er auf das historische Zustandekommen sowie zum Teil auch auf die Beendigung der Neutralität beziehungsweise der Neutralisierung auf insgesamt vier Seiten ein.<sup>905</sup>

Der letzte Abschnitt des zweiten Hauptteils über das allgemeine Völkerrecht widmet sich dann auf 25 Seiten – nachfolgend dem Kriegsrecht – dem *Neutralitätsrecht*. Dabei behandelt Verdross systematisch zunächst den Begriff, den Beginn und das Ende sowie die Quellen des Neutralitätsrechts, bevor er sich den einzelnen Verpflichtungsverhältnissen widmet, nämlich zum einen den Pflichten, welche die Kriegführenden den Neutralen gegenüber zu erfüllen haben, zum anderen der umgekehrten Variante. Genauer geht Verdross auf die Rechte und Pflichten der Neutralen ein, die

---

899 Verdross, *Völkerrecht*, 1959.

900 Verdross, Alfred/Simma, Bruno, *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*, Berlin 1976.

901 Seidl-Hohenveldern, Ignaz, *Völkerrecht*, Köln/Berlin/Bonn/München 1969.

902 Fischer, Peter/Köck, Heribert, Franz, *Allgemeines Völkerrecht, Ein Grundriß*, Eisenstadt 1980.

903 Neuhold, Hanspeter/Hummer, Waldemar/Schreuer, Christoph (Hrsg.), *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Band 1: Textteil*, Wien 1983.

904 Exemplarisch wird je eine der zum Teil vielen Auflagen herangezogen, sodass sich ein Bogen spannen sollte, in dem jede Dekade mit einem Lehrbuch vertreten ist.

905 Verdross, *Völkerrecht*, 1959, 138-141.

sie gegenüber den Kriegführenden zu wahren haben. Dazu zählen Enthaltungs- und Verhinderungspflichten, die Pflicht zur Unparteilichkeit sowie Duldungspflichten. Im Anschluss daran widmet er sich den Sanktionen des Neutralitätsrechts und in weiterer Folge zeichnet er die Entwicklung des Neutralitätsrechts zwischen den beiden Weltkriegen sowie anhand des Briand-Kellogg-Paktes nach und setzt es mit der Nichtkriegführung in Zusammenhang.<sup>906</sup>

Ein letztes Mal tritt die Neutralität bei Verdross am Ende des dritten Hauptteils *Die Verfassung der organisierten Staatengemeinschaft* auf. Der Völkerrechtler setzt sich an dieser Stelle mit den Fragen auseinander, ob eine Neutralität innerhalb der Vereinten Nationen möglich wäre und wie sich diese Neutralität im Bereich der Zwangsmaßnahmen, welche die internationale Staatengemeinschaft setzen kann, auswirken würde.<sup>907</sup>

Ignaz Seidl-Hohenveldern<sup>908</sup> war laut Österreichischem Amtskalender zwar erst wieder ab 1982 der Universität Wien zugeordnet, sein Lehrbuch *Völkerrecht* wurde in Österreich jedoch ebenso geschätzt und zur Prüfungsvorbereitung verwendet. Die zweite Auflage erschien 1969 und ordnete *Souveräne dauernd neutrale Staaten* und den Staat der Vatikanstadt in sein drittes Kapitel *Die einzelnen Völkerrechtssubjekte – Die Staaten* unter. Auf drei Seiten beschreibt er überwiegend die Situation des Vatikanstaates. Der letzte Abschnitt des Buches beschäftigt sich mit dem *Kriegs- und Neutralitätsrecht*. Im fünfseitigen Neutralitätskapitel, das den Abschluss des Buches bildet, bespricht Seidl-Hohenveldern einerseits die Problematik *Neutralität und kollektive Sicherheit*, wobei er den Fall Österreich im Speziellen herauspickt, andererseits geht er auf *Einzelne Neutralitätsregeln* ein, die sich aus den Haager Abkommen ergeben.<sup>909</sup>

---

906 *Ebda*, 398-423.

907 *Ebda*, 552-554.

908 Ignaz Seidl-Hohenveldern (1918-2001) studierte Rechtswissenschaften in Wien, Genf und Innsbruck. 1942 wurde er promoviert. Anschließend arbeitete er in der Verbindungsstelle zum Alliierten Rat und im Verfassungsdienst im Bundeskanzleramt. In den Jahren von 1950-54 war er im Völkerrechtsbüro unter Rudolf Blühdorn und Stephan Verosta tätig. Ab 1958 war er Professor für Öffentliches Recht an der Universität des Saarlandes, 1964-81 war er Ordinarius in Köln. Danach wirkte er als Völkerrechtsprofessor an der Universität Wien. Biographische Daten auf <http://data.deutsche-biographie.de/rest/sfz120957.pdf>, abgerufen, am 2. April 2016.

909 *Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht*, 1969, 319-323.

Das Lehrbuch *Universelles Völkerrecht – Theorie und Praxis* erschien in seiner ersten Auflage 1976 in einer „Gemeinschaftsarbeit zwischen dem ältesten und einem der jüngsten deutschsprachigen Völkerrechtslehrer“<sup>910</sup> – Alfred Verdross und Bruno Simma. Dieses Lehrbuch unterscheidet sich von den anderen vor allem durch die differenzierte Gliederung, deren Kern die Verfassungsgrundsätze der Staatengemeinschaft, der UN Charta, darstellen.

Hier finden sich, relativ kurz gehalten *Dauernd neutrale Staaten* in der Gliederung *Die Subjekte des universellen Völkerrechts – Staaten im Sinne des Völkerrechts* wieder. Darin wird das Rechtsinstitut prägnant umschrieben und auf die Beispiele der Schweiz, des Vatikan, Österreichs und Laos mit seinen dazu gehörigen Rechtsquellen hinsichtlich der völkerrechtlichen dauernden Neutralität, sowie auf die faktische dauernde Neutralität von Schweden verwiesen.<sup>911</sup> Weiters wird die Neutralität im Zusammenhang mit den Vereinten Nationen kurz zur Sprache gebracht, etwa wenn es um die Befreiung von Zwangsmaßnahmen aufgrund der Art 43 und 48 UN Charta geht oder die Teilnahme an Missionen im Bereich des *peace-keeping*. Den Grund für die praktisch fehlenden Ausführungen zum Neutralitätsrecht geben die beiden Autoren im Vorwort bekannt:

„[...] das Recht der bewaffneten Konflikte und seine Auswirkungen auf das Neutralitätsrecht [sind] gegenwärtig so stark im Fluß, daß wir uns seine nähere Berücksichtigung [...] vorbehalten.“<sup>912</sup>

Zu erwähnen wäre an dieser Stelle vielleicht, dass die zweite vollkommen überarbeitete Auflage nach dem Tod von Alfred Verdross erschien.<sup>913</sup>

Im Jahr 1980 brachten die beiden Völkerrechtler Peter Fischer und Heribert Franz Köck erstmalig ihr Lehrbuch mit dem Titel *Allgemeines Völkerrecht – Ein Grundriß* heraus. Ähnlich wie in den Lehrbüchern davor wird *Der dauernd neutrale Staat* dem Kapitel über *Die Subjekte des Völkerrechts* und dem Unterkapitel *Der Staat* zugeordnet. Die beiden Autoren grenzen den Begriff, die Quellen sowie die Rechte und Pflichten des, beziehungsweise der Neutralen im Gegensatz zu Verdross relativ kurz ab und führen als Beispiele für die dauernde Neutralität ebenfalls Österreich

---

910 *Verdross/Simma*, *Universelles Völkerrecht*, 1976, 5.

911 *Ebda*, 209-211.

912 *Ebda*, 6.

913 *Verdross*, Alfred/*Simma*, Bruno, *Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis*, Berlin 1984.

und die Schweiz an. Dabei gehen sie auch auf das jeweilige historische und rechtliche Zustandekommen der Neutralität ein. Dabei wird die Schule Verostas sichtbar, zumal die von ihm begründete Theorie der Quasi-Neutralität Österreichs vertreten wird.<sup>914</sup> Darüber hinaus qualifizieren Fischer und Köck die notwendigen Rechtsakte für die Begründung der immerwährenden Neutralität als „quasivertraglich“.<sup>915</sup> In der Abgrenzung zur faktisch dauernden Neutralität werden die Beispiele Schweden und Finnland angemerkt, die der Schweiz, Österreich und dem Vatikan als dauernd Neutrale gegenüber stehen.<sup>916</sup> Auf den insgesamt acht Seiten wird das Neutralitätsrecht inklusive der dauernden Neutralität abgehandelt.<sup>917</sup>

Bleibt noch das in dieser Aufzählung jüngste Lehrbuch mit dem Titel *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*. Dieses Werk unterscheidet sich von den anderen dadurch, dass es nicht einen oder zwei Autoren, sondern vielmehr 16 habilitierte Wissenschaftler gibt, die sich an diesem Buch beteiligten. Hervorgehoben wird explizit, dass die Autoren allesamt an österreichischen Universitäten unterrichten oder zumindest in einem engen Naheverhältnis zur Völkerrechtslehre stehen. Dabei war nicht ange-dacht, das Buch als „Repräsentativwerk der österreichischen Völkerrechtswissenschaft“<sup>918</sup> herauszugeben, sondern den Studierenden ein Lehrbuch zu geben, in dem sich auch verschiedene Meinungen wiederfinden, die von unterschiedlichen Blickwinkeln<sup>919</sup> betrachtet werden und neben einem Mindestmaß an Einigkeit Raum für die weitere Beschäftigung offen lassen sollen.<sup>920</sup> Als Herausgeber fungierten 1983 Waldemar Hummer, Hanspeter Neuhold und Christoph Schreuer.

Ein Novum ist in diesem Lehrbuch, dass es einen ganzen Abschnitt gibt, der betitelt wurde mit *Der internationale Status Österreichs seit 1918*. Darin wird zunächst die Geschichte Österreichs von 1918 bis ins Jahr 1955 nachgezeichnet. Nach der Abhandlung über den Staatsvertrag von Wien wird auf nahezu 20 Seiten die dauernde Neutralität Österreichs behandelt. Dabei wird zum einen auf die völkerrechtliche Seite verwiesen,

---

914 *Fischer/Köck*, Allgemeines Völkerrecht, 1980, 82.

915 *Ebda*, 83.

916 *Ebda*, 84-85.

917 *Ebda*, 78-85.

918 *Neuhold/Hummer/Schreuer*, Handbuch des Völkerrechts, 1983, XXXIII.

919 Gemeint sind hier vor allem hermeneutische Ansätze, welche den Studierenden die Positionen des Westens, des Ostens und der Dritten Welt näher bringen sollen.

920 *Neuhold/Hummer/Schreuer*, Handbuch des Völkerrechts, 1983, XXXIII-XXXV.

in der sich auch eine Auseinandersetzung mit dem (gewöhnlichen) Neutralitätsrecht der Haager Abkommen findet, zum anderen wird auf die innerstaatlichen Voraussetzungen eingegangen. In einem nächsten Schritt wird die dauernde Neutralität Österreichs im Gefüge der internationalen Staatengemeinschaft beleuchtet. Dabei wird selbstredend ein Fokus auf die österreichische Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen in all ihren Facetten – Beitritt, Teilnahme an Zwangsmaßnahmen, gute Dienste, Vertretung im Sicherheitsrat und Generalsekretariat – eingegangen. Dazu kommt das Verhältnis Österreichs zu anderen europäischen und internationalen Organisationen. Um den Anforderungen der Herausgeber gerecht zu werden, wird die dauernde Neutralität Österreichs auch in Relation zu den beiden Blöcken und der damals sogenannten *Dritten Welt* gesetzt.<sup>921</sup> Autor dieses Abschnittes ist übrigens kein geringerer als Waldemar Hummer, der bei Erscheinen dieses Lehrbuchs im Jahr 1983 selbst noch zu der Gruppe kritischer Völkerrechtler gehörte, die einen Beitritt zu den EG als neutralitätswidrig ablehnte.<sup>922</sup>

Werden die inhaltlichen Gliederungen der einzelnen Lehrbücher betrachtet, wird erkannt, dass vier von fünf Werken die dauernde Neutralität im Rahmen der Kapitel über die Völkerrechtssubjekte abhandeln. Dabei widmen sich Alfred Verdross und Seidl-Hohenveldern noch gesondert dem Thema des Neutralitätsrechts, das in der Gliederung in einem Naheverhältnis zum Kriegsrecht und am Ende des Buches steht. Anders bei Fischer/Köck, die das Neutralitätsrecht im Zusammenhang mit den dauernd neutralen Staaten abhandeln. Auch im *Handbuch des Völkerrechts* wird das Neutralitätsrecht zusammen mit der Stellung Österreichs analysiert. Dies geschieht jedoch auch im letzten Abschnitt des Buches nach dem Kriegsvölkerrecht.

Um auf den Umfang der Beschäftigung zu sprechen zu kommen, sieht das Ergebnis in absoluten Zahlen aus, wie folgt:

Das Lehrbuch *Völkerrecht* von Alfred Verdross erschien im Jahr 1959 mit einer Gesamtseitenzahl von 560 Seiten. Davon befasste sich der Autor auf 32 Seiten mit den Themen Neutralität und Neutralität Österreichs. Gemessen an der Gesamtseitenzahl sind das 5,71%. Das 1969 erschienene Lehrbuch von Ignaz Seidl-Hohenveldern, *Völkerrecht*, widmet sich auf 8 Seiten dem Neutralitätsthema. Im Verhältnis zur Gesamtseitenzahl von

---

921 *Ebda*, 407-441.

922 *Ebda*, 437.

325 sind das 2,46%. Das Lehrbuch *Universelles Völkerrecht* von Alfred Verdross und Bruno Simma wurde in einer ersten Auflage im Jahr 1976 publiziert. Dieses Werk umfasst 669 Seiten, davon beschäftigen sich 5 Seiten (0,75%) mit der Neutralität. Vier Jahre später, 1980, erscheint das Buch *Allgemeines Völkerrecht* in einer Kooperation von Peter Fischer und Heribert Franz Köck. Bei einer Gesamtseitenzahl von 277, entfallen 8 Seiten, oder 2,89%, auf neutralitätsspezifische Themen. Im Jahr 1983 erscheint schließlich das *Österreichische Handbuch des Völkerrechts*, das von Hanspeter Neuhold, Waldemar Hummer und Christoph Schreuer herausgegeben wurde. Diese erste Auflage des Lehrbuchs umfasst 441 Seiten, 34 davon (7,71%) setzen sich mit der Neutralität und im Speziellen mit der Neutralität Österreichs auseinander.

Auf Anhieb ist erkennbar, dass das *Universelle Völkerrecht* weit abgeschlagen auf dem letzten Platz in dieser Liste rangiert. Dies liegt jedoch, wie bereits erwähnt, daran, dass die Autoren ausdrücklich eine nähere Beschäftigung mit der Materie des Neutralitätsrechts zum Zeitpunkt des Abfassens des Lehrbuchs ausgeschlossen haben, zumal sie der Meinung waren, dass in diesem Bereich größere Zäsuren ausgemacht werden könnten. Darum möchte ich das Augenmerk vielmehr auf die Ergebnisse hinsichtlich der anderen Lehrbücher legen.

Aus diesen Zahlen ergibt sich, dass es 1959 und 1983 zu einer ausführlicheren Beschäftigung mit dem Neutralitätsrecht und der dauernden Neutralität im Speziellen gekommen ist. Das ergibt sich nicht nur aus den absoluten Zahlen, die eine Differenz zwischen den einzelnen Lehrbüchern von bis zu 29 Seiten aufweisen, sondern auch, wenn die Zahlen in den Werken selbst in Relation zum übrigen Inhalt gestellt werden. Dabei besticht vor allem das *Österreichische Handbuch des Völkerrechts*, das dem Themenkomplex um die (dauernde) Neutralität etwas mehr als 7% des gesamten Buches einräumt. Mit 2% weniger ist Verdross' *Völkerrecht* auf dem zweiten Platz. Dagegen weit abgeschlagen die Lehrbücher von Seidl-Hohenveldern und Fischer/Köck mit 2,46% beziehungsweise 2,89%. Daraus könnte abgeleitet werden, dass die Beschäftigung mit der Neutralität in den 80er Jahren eine Renaissance erlebt hat. Da jedoch auch das Lehrbuch von Fischer und Köck 1980 erschienen ist, liegt es wohl näher, die umfangreichere Abarbeitung dieser Thematik auf die Interessen der jeweiligen Autoren zurückzuführen. Anhand der wissenschaftlichen Publikationen zum Thema Neutralität und immerwährende Neutralität Österreichs sind von den hier genannten Lehrbuchautoren Verdross, Neuhold und Hummer ihren Kollegen haushoch überlegen. Aufgrund ihrer umfassenden

den Forschungen in diesem Bereich scheint es nur konsequent, dem Neutralitätsrecht ebenso in ihren Lehrbüchern entsprechend Raum zu geben.

## V. Letzte Zwischenbilanz

Österreich als Modell oder doch ein Glücksfall? Die 80er Jahre hielten für die immerwährende Neutralität Österreichs große Umbrüche bereit. Weltpolitisch war zu beobachten, dass die Kriege im Sinne des Völkerrechts verschwanden, gleichzeitig nahm die Zahl der bewaffneten Konflikte zu. Den Konfliktparteien fehlte es jedoch am *animus belligerendi*, der die Schwelle zum Krieg darstellt. Es wird daher versucht, Konflikte möglichst ohne Überschreitung dieser Grenze auszutragen. Dabei helfen neue *global player* ebenso, wie neue Techniken zur Generierung von Machtzuwächsen, etwa durch die militärische, wirtschaftliche und politische Unterstützung von befreundeten oder eingesetzten Regimen. Für die immerwährende Neutralität Österreichs ist diese Entwicklung von großer Bedeutung, da sich die Rechte und Pflichten der (gewöhnlichen) Neutralität erst im Kriegsfall aktualisieren. Durch diese neuen Gegebenheiten wurde nicht nur einmal die Frage aufgeworfen, ob das Institut der dauernden Neutralität noch zeitgemäß ist.

Gleichzeitig musste sich die Organisation der Vereinten Nationen dem Vorwurf stellen, sich einem Wandel vom ursprünglich gedachten System der kollektiven Sicherheit in ein System kollektiver Neutralität verwandelt zu haben. Dabei wurde ins Treffen geführt, dass die institutionellen Voraussetzungen für das Funktionieren der internationalen Staatengemeinschaft durch die Charta zwar theoretisch festgelegt sind, das Vetorecht der ständigen Mitglieder des Sicherheitsrats faktisch jedoch ein Handeln verhindert. Deutlich festgemacht werden kann dies etwa an der Beobachtung, dass es bis zum Ende der 80er Jahre zu keinen militärischen Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen gekommen ist. Dabei wurden gerade diese Art der Sanktionen von den österreichischen Völkerrechtswissenschaftlern seit den 50er Jahren immer wieder aufs Tapet gebracht und argumentiert, dass Österreich dahin gehend zu keiner Teilnahme verpflichtet werden kann. Inhaltlich berief man sich stets auf das Kunz-Verdross-Prinzip und Art 43 UN Charta.

Das Thema Österreich und die Vereinten Nationen war in den 80er Jahren kein so zentrales mehr wie noch in den Dekaden davor. Es wurde mehr zu einer Facette der österreichischen Außenpolitik, die sich auf vier Eck-

peiler stützte, nämlich die völkerrechtlichen Verpflichtungen aus dem Status der dauernden Neutralität, die universelle Solidarität, den Staatsvertrag von Wien, sowie der ideologischen und politischen Verbundenheit mit dem Westen.

Diese Zugehörigkeit zum westlichen Lager ist nur einer der Unterschiede, die es zwischen Österreich als dauernd neutralem europäischen Land und der Bewegung der Blockfreien gibt. Vor allem Hanspeter Neuhold schien sich Anfang der 80er Jahre den Bemühungen verschrieben zu haben, die verschiedensten Formen der Neutralität und Blockfreiheit wissenschaftlich aufzuarbeiten und voneinander abzugrenzen. So setzte er sich zunächst mit den dauernd neutralen Staaten Europas auseinander, zeigt hier Gemeinsamkeiten, wie die guten Dienste, aber auch Differenzen, etwa die rechtliche Qualität der Neutralität, auf. In weiterer Folge wird die generierte, völkerrechtlich begründete, dauernde Neutralität, wie sie von Österreich und der Schweiz geübt wird, in Relation gesetzt zur Bewegung der Blockfreien, die in den 80er Jahren wieder enormen Aufwind erhält. Dabei werden gravierende Unterschiede sichtbar, nicht nur beispielsweise in der Geographie oder der Ökonomie, auch hinsichtlich der politischen Ambitionen. Während die dauernd neutralen Staaten Europas durchaus bemüht sind, zwischen den Blöcken zu vermitteln, nimmt sich die blockfreie Bewegung kategorisch aus diesem Konflikt aus. Trotzdem findet in der KSZE und auf der Ebene der Vereinten Nationen eine Zusammenarbeit zwischen dieser sogenannten *n + n Gruppe* statt.

Dieser Vermittlertätigkeit wurden von Neuhold im Bereich der Rüstungskontrolle praktische Schranken aufgezeigt. Der Völkerrechtler beschreibt sehr nüchtern, dass das Rüstungsthema aus den Agenden der KSZE ausgeklammert wurde und in der Staatenpraxis zumeist bilaterale Verhandlungen geführt werden. Die neutralen Staaten sind dabei zu klein, machtlos und unbedeutend, als dass sie die Parteien zu einem Abkommen zwingen könnten. Vielmehr noch sind sie gar nicht in den Verhandlungs- oder gegebenenfalls Mediationsprozess eingebunden, wenn die Blöcke dies nicht ausdrücklich wünschen. Dennoch war es nicht ungewöhnlich, dass für Abrüstungsgespräche neutraler Boden und Städte, wie Wien oder Genf, gewählt wurden.

Die Rüstungsthematik beschäftigt Österreich jedoch nicht nur im Kontext der Außen- und Neutralitätspolitik, sondern auch im Zusammenhang mit dem Neutralitätsrecht und der österreichischen Sicherheitspolitik. Dabei wurde vor allem auf die Problematik der Abhängigkeit einerseits und der Notwendigkeit zur Diversifizierung und dem Streben nach Autarkie

sowohl hinsichtlich der Rüstungsgüter als auch im Bereich der Ökonomie sowie der Energie- und Rohstoff(versorgung) andererseits eingegangen.

Damit im Zusammenhang steht die innerstaatliche Rüstungsindustrie, die mit dem Noricum Skandal eindrücklich die neutralitätsrechtlichen Probleme hinsichtlich Waffenlieferungen verstaatlichter Unternehmen ins Zentrum der Diskussion rückte. Auf die Frage, unter welchen Bedingungen ein Unternehmen beziehungsweise dessen Geschäfte dem Staat zurechenbar sind und eben dadurch die Pflichten des Neutralitätsrechts zum Tragen kommen, konnte bis zum Ende des Beobachtungszeitraums 1989 von der österreichischen Völkerrechtslehre zur dauernden Neutralität nicht einheitlich beantwortet werden.

Einen weiteren Aspekt der Neutralitäts- und Sicherheitspolitik im innerstaatlichen Bereich stellt die Landesverteidigung dar. Die Kritik am Bundesheer riss in den 80er Jahren nicht ab. Auch wenn es keine Neuauflage des Anti-BundesheerVolksbegehrens gab, musste sich die politische Spitze des Landes doch mit dem Tadel der herrschenden Völkerrechtslehre auseinandersetzen. Bemängelt wurde, dass Österreich die internationalen Standards hinsichtlich der Landesverteidigung nicht erreiche und das Budget in diesem Bereich nicht jenem von vergleichbaren Ländern entspreche. An dieser Kritik konnte auch die Einführung eines neuen Konzepts der umfassenden Landesverteidigung wenig ändern. Diese neue Strategie wurde aber beispielsweise von Neuhold durchaus positiv bewertet. Dabei unterstrich er, dass dieses Konzept zumindest effizienter und weniger kostenintensiv sei, als das, was davor war.

Allen kritischen Bemerkungen der Wissenschaftler zum Trotz ergaben Umfragen in den 80er Jahren ein ähnliches Bild wie in der vorhergehenden Dekade, nämlich, dass sich die österreichische Bevölkerung durchaus sicher fühlt. Sie zieht die Sicherheit, die sie durch die Neutralität gewährleistet sieht, einem Beitritt etwa zur NATO vor. Paradoxiertweise gibt ein Großteil der Befragten gleichzeitig an, dass sie dem Bundesheer eine langanhaltende Verteidigung eines Angriffs nicht zutrauen.

Rechtlich wurde die gesamte Debatte um die Landesverteidigung vorrangig auf die Verpflichtungen, die sich aus der dauernden Neutralität ergeben, gestützt. Dazu kamen außerdem die Bestimmungen des Art 13 StV von Wien. Darin fanden sich enorme Einschränkungen hinsichtlich der Anschaffung von Offensivwaffen. Durch den technischen Fortschritt in der Kriegsführung veranlasst, bekritteln die Völkerrechtler jedoch, dass diese Waffen nicht mehr als offensiv, sondern als defensiv zu qualifizieren sind und Österreich solche eben zur Aufrechterhaltung der Landesverteidi-

gung benötige. Ein Hoffen auf Nachverhandlungen mit der Sowjetunion nimmt im Laufe der Zeit stetig ab. Dieser Umstand unterstützt die Ansicht, dass eine Ablehnung der Sowjetunion der österreichischen Regierung nicht ganz unrecht sei, zumal ihr damit die Kosten für die Anschaffung dieser Waffen erspart bleiben.

Dass die Sowjetunion den Staatsvertrag von Wien nicht nachverhandeln wollte, wird damit begründet, dass sie keinen Präzedenzfall vor allem hinsichtlich Art 4 des Vertrags schaffen wollte. Diese Bestimmung taucht zum einen gemeinsam mit Art 7 StV von Wien im Zusammenhang mit den Beziehungen Österreichs zu seinen Nachbarn auf, zum anderen kommt ihr ebenso eine wichtige Rolle in der Frage eines möglichen EG-Beitritts zu.

Zusammen mit der Möglichkeit von Mehrheitsbeschlüssen, der Entscheidungskompetenz des EuGH über die missbräuchliche Anwendung der EWG-Schutzklauseln, der Europäischen Politischen Zusammenarbeit und der Schaffung einer politischen und wirtschaftlichen Union im Binnenmarkt durch die EEA, bildet Art 4 StV von Wien eine scheinbar unüberwindbare Mauer zwischen dem dauernd neutralen Österreich und den Europäischen Gemeinschaften.

Einzig das Autorenteam Waldemar Hummer und Michael Schweitzer sah in der letzten Hälfte der 80er Jahre aufgrund der institutionellen Entwicklungen in den EG sowie in der österreichischen Politik die neutralitätsrechtlichen Voraussetzungen für einen Beitritt als gegeben an. Die bis Ende der 80er Jahre herrschende Lehre sah das anders, konnte aber selbst keine Alternativen zu Tage fördern, die eine umfassende Teilnahme am Binnenmarkt möglich machen würde, ohne dabei auf zumindest neutralitätspolitische, wenn nicht neutralitätsrechtliche, Schranken zu stoßen. Eine Zerrissenheit zwischen einer aufgebauten Identität und neuen Möglichkeiten wird deutlich wahrnehmbar.

Die Beschäftigung mit dem Neutralitätsrecht und der dauernden Neutralität Österreichs in den Lehrbüchern im Beobachtungszeitraum zeigt, dass diese Institution ihren Platz in der Völkerrechtswissenschaft gefunden hatte, was sie auch unterschiedlich gewichtet werden.

In diesem dritten und letzten Hauptteil meiner Arbeit habe ich versucht, herauszuarbeiten, dass die österreichische Völkerrechtslehre zunächst die Kontinuität hinsichtlich der Neutralität fortführte. Damit ist gemeint, dass noch bis zur Mitte der 1980er Jahre der Fokus der Völkerrechtswissenschaft darauf lag, aufzuzeigen, dass sich die dauernde Neutralität in Öster-

reich gefestigt hat. Sei es die Manifestation in der Außenpolitik oder im Bewusstsein der österreichischen Bevölkerung.

Gerade aufgrund dieser beginnenden Verwurzelung überrascht es, dass bereits 1988 in der Literatur der Gedanke niedergeschrieben wird, sich von diesem Institut mit seinen Verpflichtungen wieder zu trennen, um wirtschaftliches Kapital aus einem Beitritt zu den EG zu schlagen. Mit dem Brief nach Brüssel vom 14. Juli 1989 (siehe Dokumentenanhang) wird jedenfalls eine neue Ära der immerwährenden Neutralität Österreichs eingeleitet.

## VI. Ausblick: Die Neutralität nach der Neutralität

Mit dem Jahr 1989 wird nicht nur für Österreich mit dem Brief nach Brüssel eine neue Zeitrechnung eingeläutet. Die Wende bringt den Fall des Eisernen Vorhangs, das Ende der Sowjetunion sowie die Vereinigung Deutschlands. Der Kalte Krieg schien für immer Geschichte. Mit dieser Entwicklung wird jedoch zusehends die dauernde Neutralität Österreichs in Frage gestellt, zumal ihre Hauptfunktion eindeutig mit dem Ost-West-Konflikt in Verbindung stand. Es galt den internationalen Status der Republik neu auszurichten.

Das Engagement in den Vereinten Nationen blieb bestehen. Österreich wurde in den Jahren von 1991 bis 1992 sowie von 2009 bis 2010 erneut in den Sicherheitsrat gewählt. Doch auch die internationale Staatengemeinschaft hat sich einem Wandel unterzogen – Maßnahmen im Sinne des Kapitels VII der UN Charta stellen nach der Wende kein totes Recht mehr dar. Dadurch gerät Österreich zum Teil in eine Art Erklärungsnotstand, der ähnlich wie im Fall Südrhodesiens gelöst wird, nämlich durch Interpretation.

Interpretation war ebenso das Zauberwort in der Debatte um die europäische Integration. Schließlich entschied die österreichische Bevölkerung nach dem Abschluss der Verhandlungen und vor der Unterzeichnung des Beitrittsvertrages mittels einer Volksabstimmung am 12. Juni 1994. Das Ergebnis brachte die Zustimmung: 66,6% der abgegebenen Stimmen sprachen sich für einen Beitritt zur Europäischen Union aus.<sup>923</sup> Der Beitritt er-

---

923 Ergebnisse der Volksabstimmung auf der Website des Innenministeriums: [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/volksabstimmung/Ergebnisse.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksabstimmung/Ergebnisse.aspx), abgerufen am 13. Dezember 2015.

folgte ohne die Abgabe eines Vorbehalts. Neutralitätsrechtlich relevante Fragen tauchten im Zusammenhang mit der Teilnahme an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) sowie in weiterer Folge hinsichtlich der Europäischen Sicherheits- und Verteidigungspolitik auf. Hummer zerstreute diese Bedenken damit, dass der Vertrag von Amsterdam aus dem Jahr 1997 Staaten bei Erstbeschlüssen ein Einspruchsrecht einräumte oder die Nichtgebundenheit an Beschlüsse der übrigen Mitglieder gestattete. Des Weiteren hob er hervor, dass für militärische Maßnahmen ohnehin Einstimmigkeit benötigt werde. Dass die Teilnahme an den umstrittenen *Petersberg-Aufgaben*, für welche die verfassungsrechtlichen Grundlagen in Art 23 f B-VG<sup>924</sup> geschaffen wurden, auf freiwilliger Basis erfolge, sah Hummer durch die sicherheitspolitische Schutzklausel des Art 297 EGV<sup>925</sup> als gegeben an.<sup>926</sup>

In militärischer Hinsicht wurde in der zweiten Hälfte der 90er Jahre ein Beitritt zur NATO von der ÖVP ernsthaft in Betracht gezogen. Im Jahr 2000 tat der damalige Bundeskanzler Wolfgang Schüssel kund, dass er die Neutralität ebenso wie die Mozartkugeln am Beginn des 21. Jahrhunderts

---

924 Art 23 f B-VG: „(1) Der Nationalrat und der Bundesrat üben die im Vertrag über die Europäische Union, im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union und in den diesen Verträgen beigegebenen Protokollen in der jeweils geltenden Fassung vorgesehenen Zuständigkeiten der nationalen Parlamente aus. (2) Jeder Bundesminister berichtet dem Nationalrat und dem Bundesrat zu Beginn jeden Jahres über die in diesem Jahr zu erwartenden Vorhaben des Rates und der Europäischen Kommission sowie über die voraussichtliche österreichische Position zu diesen Vorhaben. (3) Weitere Unterrichtsverpflichtungen sind durch Bundesgesetz vorzusehen. (4) Der Nationalrat und der Bundesrat können ihre Wünsche über Vorhaben der Europäischen Union in Mitteilungen an die Organe der Europäischen Union zum Ausdruck bringen.“ (Geltende Fassung der Bestimmung im Dezember 2015)

925 Art 297 EGV (vormals Artikel 224): „, die Mitgliedstaaten setzen sich miteinander ins Benehmen, um durch gemeinsames Vorgehen zu verhindern, daß das Funktionieren des Gemeinsamen Marktes durch Maßnahmen beeinträchtigt wird, die ein Mitgliedstaat bei einer schwerwiegenden innerstaatlichen Störung der öffentlichen Ordnung, im Kriegsfall, bei einer ernsten, eine Kriegsgefahr darstellenden internationalen Spannung oder in Erfüllung der Verpflichtungen trifft, die er im Hinblick auf die Aufrechterhaltung des Friedens und der internationalen Sicherheit übernommen hat.“ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:11997E/TXT>, abgerufen am 13. Dezember 2015.

926 Hummer, Waldemar, Der internationale Status Österreichs seit 1918, in: Neuhold, Hanspeter/ Hummer, Waldemar/Schreuer, Christoph (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Band 1: Textteil, Wien 2004, 610-611.

nicht mehr für zeitgemäß erachte.<sup>927</sup> 13 Jahre später wird eine Studie zwecks *Nation Branding* eingeholt. Die Kosten beliefen sich auf € 600.000,-. Das Ergebnis: Österreich sollte sich wieder mehr als Brückenbauer engagieren. Der Name Kreisky taucht dabei nicht auf, wenn die Studie von Vorbildern aus der Vergangenheit spricht. Genannt wird dagegen ein Zeitraum von 1989 bis zur EU-Erweiterung 2004.<sup>928</sup>

Das Bild der immerwährenden Neutralität heute scheint sehr ambivalent zu sein. Im Jahr 2015 gab es rund um den Nationalfeiertag Zeitungsberichte, die den Mythos der Neutralität angriffen und ihre Abschaffung als ehrlichen Schritt der Politik sehen würden.<sup>929</sup> Abgesehen davon konnte ich rund um den 60. Geburtstag der Neutralität im Jahr 2015 die Beobachtung machen, dass dieser Jubilar medial wenig präsent war. Konkret fand ich Inserate, die auf die Feierlichkeiten anlässlich des 60-jährigen Bestehens des Bundesheers hinwiesen, sowie eine halbseitige Anzeige vom Bundespressedienst in der Printausgabe der Presse vom 20. Oktober 2015, in der „50 Jahre Nationalfeiertag“ angekündigt wurden. Von der Neutralität keine Spur. Dafür aber auch der Hinweis zur Ausstellung 200 Jahre Wiener Kongress.

Das öffentlich-rechtliche Fernsehen widmete sich in einer *ZIB 2 History* dann doch dem Thema Neutralität. Als Sendeplatz wurde Freitag, der 23. Oktober 2015, 22:30 Uhr gewählt. Armin Wolf sprach in 38 Minuten zunächst mit den Auslandskorrespondentinnen in Paris, London, Moskau und Washington, bevor er sich den Gästen im Reichsratssitzungssaal Bundespräsident Heinz Fischer und dem Historiker Oliver Rathkolb zuwandte. Der Bundespräsident war bemüht hervorzuheben, dass Österreich noch immer seine, im Bundesverfassungsgesetz über die dauernde Neutralität Österreichs niedergelegten, Neutralitätsrechte achte und dass dieser besondere Status der österreichischen Politik in den vergangenen 60 Jahren nicht zum Nachteil gereichte. Er unterstrich, dass heute die ÖVP, die SPÖ,

---

927 Rohrer, Anneliese, Hat unsere Neutralität ausgedient?, in: Kleine Zeitung vom 25. Oktober 2015, 2.

928 Weiser, Ulrike, Nation Branding: Österreich, Land der Brückenbauer, in: Die Presse vom 12. August 2013. [http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1441008/Nation-Branding\\_Osterreich-Land-der-Bruckenbauer](http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1441008/Nation-Branding_Osterreich-Land-der-Bruckenbauer), abgerufen am 13. Dezember 2015.

929 Vgl unter anderem Mueller, Wolfgang, Wozu dient Österreich heute die Neutralität?, in: Die Presse, vom 29. Oktober 2015, 26; Ultsch, Christian, Die Republik betet eine leere Monstranz an, in: Die Presse, vom 25. Oktober 2015, 1; Rohrer, Hat unsere Neutralität ausgedient?, 2015, 2.

die Grünen sowie die FPÖ hinter der Neutralität stünden. Auf den Einwand Wolfs, dass das aber daran liege, dass die Wählerschaft diesen Status befürworte, meinte Fischer, dass das ja nichts Falsches sei. Als Oberbefehlshaber des Bundesheers wird Fischer auch danach gefragt, wie es um dieses bestellt sei. Dabei gibt er an, dass Österreich europaweit bei den Ausgaben für die Landesverteidigung im unteren Drittel angesiedelt ist.

Diesen Umstand sieht der an der Universität Wien lehrende Professor für Zeitgeschichtler Oliver Rathkolb nicht so dramatisch. Er unterstreicht vielmehr, dass Österreichs Aktivismus auf internationaler Ebene, auch im Rahmen der Vereinten Nationen sowie die Entspannungspolitik den Entscheidungsträgern wichtiger war, als ein kleines hochgerüstetes Heer zu besitzen. Weiters stellt er in den Raum, dass die Neutralität von der österreichischen Bevölkerung durchwegs positiv besetzt ist. Unterstrichen wird dies durch einen Beitrag, in dem Menschen in Salzburg und in Wien auf der Straße zur Neutralität Österreichs befragt wurden. Die überwiegende Mehrheit sprach davon, dass sie ein Teil des Landes sei, dass dieser Status Österreich zu etwas Besonderem mache, dass sie in militärischer Hinsicht eine wichtige Funktion einnimmt und dass ihr in der heutigen weltpolitischen Situation mehr Bedeutung zukomme als noch vor 10 Jahren.

Die letzte Aussage deckt sich auch mit den Beobachtungen Rathkolbs, der zugibt, dass er der Neutralität im Jahr 2000 kein langes Bestehen mehr zugesprochen hätte. Durch die Globalisierung und die großen Krisen der letzten Jahre sieht er die Neutralität jedoch wieder im Aufschwung begriffen. Interessanterweise bringen skeptische Stimmen gerade die Vernetzung durch die Globalisierung und die Wirtschaft aufs Tapet, wenn sie sich gegen die Neutralität aussprechen.

Dass die immerwährende Neutralität identitätsstiftend ist, vereint unter anderem den Historiker Rathkolb mit Hugo Portisch, der in diesem Format ebenfalls kurz eingeblendet wird. Portisch bringt dieses Gefühl des österreichischen Selbstbewusstseins auf den Punkt: „Mia san mia und wir kennan olles.“<sup>930</sup>

Wenn ich auf die Geschichte der immerwährenden Neutralität Österreichs zurückblicke, kann ich selbstverständlich nicht ausschließen, dass sie nicht auch enden kann. Mehrere Faktoren sprechen aber dafür, dass ein

---

930 Die Sendung wurde auf das Online-Streaming-Portal YouTube gestellt und konnte am 13. Dezember 2015 noch abgerufen werden: <https://www.youtube.com/watch?v=VpJGeRh0q8k>. Vgl zur Neutralität als Teil der österreichischen Identität auch *Mantl*, Neutralität und österreichische Identität, 2015, 159-163.

mögliches Ende jedenfalls nicht in naher Zukunft liegt. Zum einen spielt die positive Konnotation in der Bevölkerung eine große Rolle, die sich mitunter dadurch mit ihrem Land verbunden sieht, zum anderen die politischen Entwicklungen. Es ist nicht falsch, dass die dauernde Neutralität nach dem Ende des Kalten Krieges an ihrer ursprünglichen Funktion große Einbußen hinnehmen musste, doch gerade in einer Zeit wie dieser, in der Russland in Europa nach langen Jahren wieder eine Grenze militärisch verschob, in der Bürgerkriege eine Internationalität erreichen und das Projekt der Europäischen Integration vor wirklichen Bewährungsproben steht, könnte Österreich seine Neutralität neu positionieren. Versuche in diese Richtung wurden 2015 erfolgreich unternommen. So fanden in Wien nicht nur die Atomgespräche mit dem Iran einen positiven Abschluss, auch ein Syrien-Gipfel im Herbst 2015 konnte mit einem Aktionsplan beendet werden. Durch diese Treffen konnte Österreich international wieder etwas an Prestige gewinnen. Das Ansehen Österreichs war nach dem Abzug des Blauhelm-Kontingents vom Golan im Jahr 2013 eher gesunken. Die Maßnahme führte zu Kritik im In- und Ausland.

Neuhold lehnt in den 80er Jahren ein *Modell Österreich* mit der Begründung ab, dass die Umstände, unter denen Österreich zu seiner Neutralität gekommen ist, so einzigartig waren, dass es mehr ein Glücksfall als ein Muster darstellt. Die Neutralität der Schweiz entstand ebenfalls unter gewissen historischen und politischen Konstellationen, sie schaffte es jedoch über Jahrhunderte weg zu bestehen. Meiner Meinung nach könnte auch Österreich Modellcharakter zukommen, wenn das Land lernt, seine Neutralität den Rahmenbedingungen seiner Zeit anzupassen. Dabei sei nicht die österreichische Lösung des Weiterwuschtelns gemeint, sondern eine wirkliche Auseinandersetzung mit den Aufgaben und Zielen der dauernden Neutralität und eine definierte Umsetzung dieser. Dann sehe ich die Möglichkeit, dass die österreichische Neutralität immerwährend und Vorbild sein kann.



## Resümee

Nach der Aufarbeitung von knapp 35 Jahren völkerrechtlicher Wissenschaftsgeschichte, gilt es an dieser Stelle die in der Einleitung aufgestellten Thesen mit den Ergebnissen der Studie auszuführen.

Die erste These setzte sich mit den *verschiedenen Phasen der Neutralität und der Auseinandersetzung* mit dieser auseinander. Dass es solche unterschiedlichen Phasen gegeben hat, wird schon an formellen Kriterien, wie der von mir ausgearbeiteten inhaltlichen Gliederung und Struktur dieser Arbeit sichtbar, die sich nicht ausschließlich an zeitlichen Wendepunkten, wie Dekaden, orientiert sondern auch Rücksicht nimmt auf Zäsuren innerhalb der Völkerrechtslehre. So stehen zu Beginn Monographien und allgemeine, umfassende Abhandlungen zum Thema immerwährende Neutralität im Vordergrund. Erst später entwickelt sich eine *Beitragskultur* zu spezielleren Problemstellungen. Spitzenzeiten hinsichtlich der Publikationsdichte können in den Jahren 1955 bis 1960, 1967 bis 1969, 1970 bis 1975, 1980 bis 1983 sowie 1987 bis 1989 festgemacht werden.

Materiell sichtbar wird die differenzierte Auseinandersetzung mit der Thematik, indem die einzelnen Beiträge grob kategorisiert werden. Die in dieser Studie verwendete Primärliteratur wird anhand ihrer inhaltlichen Schwerpunkte einer der folgenden vier Rubriken zugeordnet:

- *Allgemeines zur Neutralität*  
(insbesondere Neutralitätsrecht und zur Neutralitätspolitik im Allgemeinen, Begriffsdefinitionen, Geschichte, Lehrbücher, Neutralitätsbewusstsein)
- *Internationales*  
(insbesondere Außenpolitik, Beziehungen zu Ost und West, Nord und Süd, Nachbarstaaten, anderen neutralen und blockfreien Staaten sowie zu internationalen Organisationen wie der KSZE oder der UNO)
- *Sicherheit und Landesverteidigung*  
(insbesondere Schutz der Neutralität durch das Bundesheer, bewaffnete Neutralität, Sicherheitsstrategien und Rüstungsangelegenheiten)
- *Wirtschaft und Europäische Integration*  
(insbesondere wirtschaftliche Neutralität, neutralitätskonforme Rüstungsexporte, Rohstoffabhängigkeiten sowie Teilnahme- beziehungsweise Beitrittsmöglichkeiten zu den EG)

Dieser Systematisierung folgend, kann festgehalten werden, dass sich 47,79% der Texte in die Sparte *Allgemeines zur Neutralität*, 24,78% einordnen lassen. Dahinter liegen die Kategorien *Internationales*, mit 24,78%, *Wirtschaft und Europäische Integration* mit 17,70% und *Sicherheit und Landesverteidigung* mit 9,73%.

Da die Kategorie *Allgemeines zur Neutralität* sehr viele Themenbereiche umfasst und darum der Großteil der Monographien und alle Lehrbücher darunter subsumiert werden können, ist es nicht verwunderlich, dass diese beinahe die Hälfte der Literatur repräsentiert. An zweiter Stelle mit nahezu 25% reiht sich die Rubrik *Internationales* ein. Texte hierzu finden sich in allen Jahrzehnten wieder. Etwa in den 50er und 60er Jahren, wo die Konzentration auf die Mitgliedschaft Österreichs in den Vereinten Nationen im Vordergrund stand, den 70ern, hinsichtlich der Teilnahme an der KSZE und der Strategie der aktiven Außenpolitik sowie in den 70er und 80ern die Auseinandersetzung mit den anderen Formen der Neutralität, Allianz- und Blockfreiheit.

Auf dem dritten Rang landet die *Wirtschaft und Europäische Integration* mit knapp 18%. Das ist durchaus erstaunlich, zumal nur zwei wirklich intensive Phasen der Auseinandersetzung mit der Thematik der Europäischen Integration in Reinkultur ausgemacht werden können, nämlich Anfang der 70er und in der zweiten Hälfte der 80er Jahre. Die neutralitätskonformen Rüstungsexporte kommen vereinzelt, die Rohstoffabhängigkeit verstärkt in der ersten Hälfte der 80er Jahre vor.

Bleibt ein wenig abgeschlagen mit fast 10% die Kategorie *Sicherheit und Landesverteidigung* übrig. Es würde sich hier anbieten, diesen letzten Platz in Korrelation zu der Schlusslichtposition, die Österreich im Beobachtungszeitraum hinsichtlich der Rüstungsausgaben im internationalen Vergleich, stets eingenommen hat, zu setzen. Das wäre jedoch geradezu zynisch. Die Thematik rund um die bewaffnete Neutralität tritt vor allem zu Beginn der 70er Jahre zu Tage. Ein Grund liegt in der öffentlichen Debatte rund um eine unbewaffnete Neutralität und die Abschaffung des Bundesheeres, die durch ein Volksbegehren angeregt wurde. Innen- und außenpolitische Entwicklungen, wie beispielsweise das Abgehen vom Krieg im Sinne des Völkerrechts, beeinflussen die Beschäftigung mit dem Themenkreis um die Sicherheit und Landesverteidigung in den 70er und 80er Jahren.

Diese Kategorisierung der Primärliteratur lässt, wie gerade gezeigt wurde, eine inhaltliche Einordnung zu. Schwieriger wird es, wenn der Versuch unternommen wird, diese wiederum mit einer *örtlichen Zuordnung* zu

Hochschulstandorten zu verknüpfen. Der Grund dafür liegt darin, dass sich zum Teil gravierende Diskrepanzen anhand unterschiedlicher Quellen ergeben, die eine genaue Zuordnung der einzelnen Autoren zu den jeweiligen Hochschulstandorten unmöglich machen. So weichen Eintragungen im Österreichischen Amtskalender etwa ab von Lebensläufen der Wissenschaftler, die sie selbst erstellt haben oder Angaben die sich zu den Autoren finden, wenn in Sammelbänden publiziert wurde. Daher ist es zwar ein leichtes Hanspeter Neuhold der Universität Wien zuzuordnen, bei Konrad Ginther, der sowohl in Wien als auch in Graz tätig war, wird die Abgrenzung schon um einiges erschwert.

Abgesehen davon scheint aber eine örtliche Zuordnung viel weniger sinnvoll, als eine persönliche. Werden die vier Spitzenreiter hinsichtlich der Anzahl ihrer Publikationen zur immerwährenden Neutralität Österreichs – Alfred Verdross, Karl Zemanek, Hanspeter Neuhold und Waldemar Hummer – herangezogen, ergibt das ein fertiges Bild, in dem alle Themenbereiche vertreten sind. So hat sich *Verdross* überwiegend mit *Allgemeinem* und hinsichtlich der Vereinten Nationen mit *Internationalem* befasst. Bei *Zemanek* ist ebenso das *Allgemeine* vorherrschend, wobei sich auch Publikationen finden, die sich mit den Vereinten Nationen oder der Sicherheitspolitik befassen. Die Generation Hummer und Neuhold entfernt sich dagegen etwas von den allgemeinen Abhandlungen. Sie legen ihren Fokus auf *Internationales* sowie *Sicherheit und Landesverteidigung* (*Neuhold*) beziehungsweise auf *Wirtschaft und Europäische Integration* (*Hummer*). Auf diesen Feldern nehmen beide in der österreichischen Völkerrechtslehre zur immerwährenden Neutralität eine zentrale Rolle ein.

Die zweite These fragt nach dem *Wandel der Semantik und der Funktion der österreichischen Neutralität*. Hier gilt es zunächst festzuhalten unter welchen politischen Bedingungen die dauernde Neutralität angenommen, beziehungsweise diese anerkannt wurde. Für Österreich war sie ein Neustart durch die Rückgewinnung der vollen Souveränität, für die Alliierten eine konfliktfreie Lösung. Das kleine Land fand sich aufgrund der geografischen Lage eingeklammert von beiden Blöcken. Die Funktion der Neutralität Österreichs war zu Beginn sicher jene, das regionale Gleichgewicht und damit den Frieden aufrecht zu erhalten. In den 70er Jahren positionierte sich das neutrale Österreich unter Kreisky mit seiner *aktiven Außenpolitik* als Vermittler, Brückenbauer und Ort der Begegnung. Durch die Veränderung des Sprachgebrauchs hinsichtlich der dauernden Neutralität ordnete Konrad Ginther 1975 eine *Verwässerung* des Neutralitätsbegriffs und versuchte aufzuzeigen, dass sich Österreich vom Schweizer Muster

immer mehr entfernen und in Richtung friedliche Koexistenzdoktrin driften würde.

Durch die internationalen Systemveränderungen – Anschwellen des Nord-Süd Konfliktes, Anstieg der bewaffneten Konflikte, Auftreten neuer *global player*, Tendenz zum Wirtschaftskrieg, Erstarren der Bewegung der Blockfreien, etc – wirft Karl Zemanek gegen Ende der 70er Jahre die Frage auf, ob die Neutralität überhaupt noch zeitgemäß sei. Dabei bringt er einen neuen Definitionsansatz ins Spiel, der die Neutralität nach ihrem *Status* und ihrer *Funktion* determinieren sollte. Auch wenn diese Herangehensweise von der herrschenden Lehre nicht übernommen wurde, waren die Völkerrechtler dennoch bemüht, die Funktion der Neutralität immer wieder aufs Tapet zu bringen und somit die Beibehaltung und Übung der dauernden Neutralität in gewisser Weise zu rechtfertigen. Dabei wurde insbesondere auf die *guten Dienste* hingewiesen und versucht, andere Verhaltensweisen hinsichtlich neuer Entwicklungen und Konfliktsituationen zu finden.

Erst Ende der 80er Jahre, als ein Beitritt zu den Europäischen Gemeinschaften im Raum stand, wurde die Neutralität in der österreichischen Völkerrechtslehre plötzlich explizit als Bürde wahrgenommen, über ein Abgehen wurde auch rechtlich laut nachgedacht. Die Funktionen schienen nicht mehr adäquat zu sein, aufgegeben wurde das Institut dennoch nicht.

Das mag vielleicht im Zusammenhang stehen mit dem Neutralitätsbewusstsein der österreichischen Bevölkerung, das vor allem in den 70er Jahren gewachsen ist. Es kann eine Korrelation ausgemacht werden zwischen der steigenden Verwurzelung des Neutralitätsbewusstseins einerseits, sowie dem wirtschaftlichen Aufschwung dieser Zeit und dem internationalen Ansehen, das Österreich durch seine Außenpolitik gewinnen konnte, andererseits. Der Historiker Oliver Rathkolb bemerkte in einem Interview 2012 dazu, dass es noch immer einem „politischen Selbstmord“<sup>931</sup> gleichkäme, würde versucht werden, die Neutralität abzuschaffen.

Was unweigerlich zur nächsten These führt, nämlich dass es einen *Konnex* zwischen *politischen Ereignissen und Entwicklungen und der Völkerrechtswissenschaft* gibt. Solche Zäsuren, die ihre Spuren auch in der Literatur der österreichischen Völkerrechtslehre hinterlassen haben, wären et-

---

931 Rathkolb, Oliver, Österreich war nie neutral, Interview mit Marie-Theres Egyed, derStandard.at 26. Oktober 2012, <http://derstandard.at/1350259233572/Rathkolb-Oesterreich-war-nie-neutral>, abgerufen am 19. Mai 2015.

wa die Krisen in den Jahren 1956 und 1968, das Anti-Bundesheer-Volksbegehren, das Abkommen mit den EG 1972, der KSZE-Prozess, die Rüstungskontrollabkommen, der Golfkrieg oder die Beitrittsbestrebungen im Rahmen der Europäischen Integration. Darüber hinaus lassen sich persönliche Beziehungen zwischen Politik und Wissenschaft zumindest teilweise ausmachen. Zu verweisen ist hier auf die Herren Verdross, Verosta, Zemanek und Neuhold. Neben Verosta, der die völkerrechtliche Abteilung im Außenministerium zeitweilig leitete, übten auch die anderen genannten Wissenschaftler Beratungstätigkeiten aus, beziehungsweise waren sie nominiert, Österreich bei internationalen Gerichtshöfen, Gremien und Kommissionen zu vertreten.

Bleibt die letzte und rechtlich wohl spannendste These übrig – die *einheitliche Definition der österreichischen Neutralität*. Jene Leserinnen und Leser, die sich bis hierhin durch diese Studie gearbeitet haben, wird es wohl wenig überraschen, dass sich keine durchgehend einheitliche Auslegung der immerwährenden Neutralität ergibt. Vielmehr wurde des Öfteren versucht, neue Herangehensweisen und Interpretationen in den wissenschaftlichen Diskurs einzubringen. Wiedergegeben sei an dieser Stelle der *kleinste gemeinsame Nenner*, auf den sich die österreichische Völkerrechtslehre von 1955 bis 1989 einigen konnte.

Unstrittig ist, dass das Moskauer Memorandum auf das Schweizer Muster ausdrücklich verweist. Wenn es um die Rechtsqualität dieses Dokumentes geht, scheiden sich jedoch bereits die Geister. Durchgesetzt hat sich in der Lehre der Ansatz, dass sich dieser Modellcharakter der Schweiz nur auf das Neutralitätsrecht, nicht aber auch auf die Neutralitätspolitik bezieht. Zur Führung letzterer ist der dauernd neutrale Staat verpflichtet, wobei diese im Ermessen des jeweiligen Staates selbst liegt. Einigkeit besteht ebenso über die Anwendbarkeit der Regeln der gewöhnlichen Neutralität, wie sie im *V. und XIII. Haager Abkommen* niedergelegt wurden. Hinsichtlich der übrigen Rechte und Pflichten, die ein dauernd neutraler Staat zu beachten hat, gilt grundsätzlich, dass er bereits in Friedenszeiten, im positiven Sinne ein Handeln, im negativen ein Unterlassen, an den Tag zu legen hat, mit welchen sichergestellt werden soll, dass der dauernd neutrale Staat in keinen Krieg hineingezogen werden kann. Darüber hinaus hat sich der dauernd Neutrale dazu verpflichtet, keinen Krieg zu beginnen. Dass den dauernd neutralen Staat also auch schon gewisse Pflichten in Friedenszeiten treffen steht außer Zweifel. Unter welchem *Mascherl*, also unter welcher Bezeichnung diese Obligationen laufen, ist zum Teil unterschiedlich. Eine Orientierung am Neutralitätskonzept des

Schweizer *Politischen Departments* aus dem Jahre 1954 ist in der Lehre evident.

Ebenso besteht Einigkeit über die Determinierung der dauernden Neutralität als *bewaffnete Neutralität*, die explizit im Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Österreichs normiert wird. Darin wird festgehalten, dass Österreich seine Unabhängigkeit und Neutralität mit allen zu Gebote stehenden Mitteln verteidigen, keinen militärischen Bündnissen beitreten und keine fremden militärischen Stützpunkte auf seinem Territorium dulden wird. Damit einher geht die Rüge der Völkerrechtler an die politischen Spitzen, dass dem Bundesheer mehr budgetäre Mittel zugewilligt werden sollten, um eine effektive und effiziente Sicherung des Landes und der Neutralität zu gewährleisten.

Eine Vereinbarkeit der Mitgliedschaft zu den Vereinten Nationen wird durchwegs seit den 50er Jahren bejaht. Auch jene zum Europarat, der KSZE und der gleichen, ein Vollbeitritt zu den Europäischen Gemeinschaften wurde indes stets verneint, bis zur Wende Mitte der 80er Jahre. Dann wurde auch die Möglichkeit des Abgehens schlagend. Unstrittig war in der österreichischen Völkerrechtslehre im Beobachtungszeitraum, dass es mehrerer Akte für das Zustandekommen der österreichischen Neutralität bedurfte, ein innerstaatlicher, also verfassungsrechtlicher, sowie ein völkerrechtlicher. Darüber, wie diese einzelnen Akte rechtlich zu qualifizieren sind, herrscht Uneinigkeit. Anders sieht es jedoch aus, was den Modus der Abänderung betrifft. Dabei sehen die Mindestvoraussetzungen aus der Sicht der Völkerrechtler einen innerstaatlichen Akt in der Form eines Verfassungsgesetzes ebenso vor, wie auf internationaler Ebene, die Zustimmung zumindest aller Sicherheitsratsmitglieder.

Dieses Minimum an Einigkeit hinsichtlich der immerwährenden Neutralität besteht nach wie vor. Ein offizielles Neutralitätskonzept Österreichs, das einer Doktrin gleichkäme, gibt es hingegen bis heute noch nicht.

# Bibliographie

## Primärliteratur

- Blühdorn*, Rudolf, Ein spannungsvolles Gleichgewicht der Mächte als Voraussetzung für den Weltfrieden, in: ZÖR, Band 12, Wien 1962/63, 344-351. (*Blühdorn*, Ein spannungsvolles Gleichgewicht 1962/63)
- Blühdorn*, Rudolf, Internationale Beziehungen, Einführung in die Grundlagen der Außenpolitik, Wien 1956. (*Blühdorn*, Internationale Beziehungen, 1956)
- Brandweiner*, Heinrich, Der Österreichische Staatsvertrag, Die Vorgeschichte und der Wortlaut des Vertrages, Leipzig/Jena 1955. (*Brandweiner*, Staatsvertrag, 1955)
- Fischer*, Peter, Rechtliche Aspekte einer Teilnahme Österreichs an den Europäischen Gemeinschaften, in: *Schwind*, Fritz (Hrsg), Österreichs Stellung heute in Europa-recht, IPR und Rechtsvergleichung, Wien 1989, 47-56. (*Fischer*, Rechtliche Aspekte einer Teilnahme, 1989)
- Fischer*, Peter, Völkerrechtliche Aspekte der Importabhängigkeit Österreichs auf dem Gebiete mineralischer und agrarischer Rohstoffe, in: Österreichische Gesellschaft zur Förderung der Landesverteidigung (Hrsg), Die Importabhängigkeit Österreichs auf dem Gebiete mineralischer und agrarischer Rohstoffe als sicherheitspolitischer Faktor, Wien 1981, 28-34. (*Fischer*, Völkerrechtliche Aspekte der Importabhängigkeit, 1981)
- Fischer*, Peter/*Köck*, Heribert, Franz, Allgemeines Völkerrecht, Ein Grundriß, Eisenstadt 1980. (*Fischer/Köck*, Allgemeines Völkerrecht, 1980)
- Fischer*, Peter/*Köck*, Heribert, Franz/*Verdross*, Alfred, Stephan Verosta – Völkerrechtler und Rechtsphilosoph, in: *Fischer*, Peter/*Köck*, Heribert, Franz/*Verdross*, Alfred (Hrsg), Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag, Berlin, 1980, 1-5. (*Fischer/Köck/Verdross*, Stephan Verosta, 1980)
- Ginther*, Konrad, 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, 5-8. (*Ginther*, Kommentar, 1977)
- Ginther*, Konrad, Immerwährende Neutralität und Landesverteidigung, Ein Problem österreichischen Bewusstseins, in: ÖMZ, Jg 8, Heft 4, Wien 1970, 267-270. (*Ginther*, Neutralität und Landesverteidigung, 1970)
- Ginther*, Konrad, Neutralität und Neutralitätspolitik, Die österreichische Neutralität zwischen Schweizer Muster und sowjetischer Koexistenzdoktrin, Wien/New York 1975. (*Ginther*, Neutralität und Neutralitätspolitik, 1975)
- Ginther*, Konrad, Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz, in: JBl, Jg 87, Heft 11/12, Wien 1965, 302-313. (*Ginther*, Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz, 1965)
- Ginther*, Konrad, Österreichs immerwährende Neutralität, Wien 1975. (*Ginther*, Österreichs immerwährende Neutralität, 1975)

## Bibliographie

- Hafner*, Gerhard, Die Möglichkeiten der Entwicklung der Rechtsbeziehungen zwischen Österreich und der EWG außerhalb einer Mitgliedschaft, in: ZÖR, Band 40, Wien 1989, 1-28. (*Hafner*, Die Möglichkeiten der Entwicklung, 1989)
- Hafner*, Gerhard, Die permanente Neutralität in der sowjetischen Völkerrechtslehre, Eine Analyse, in: ZÖR, Band 19, Wien/New York 1969, 215-258. (*Hafner*, Sowjetische Völkerrechtslehre, 1969)
- Hummer*, Waldemar, Das dauernd neutrale Österreich als energieabhängiger Kleinstaat – Neutralitäts- und sicherheitspolitische Aspekte der Energieversorgung, in: Österreichische Gesellschaft zur Förderung der Landesverteidigung (Hrsg), Sicherheitspolitisch relevante Aspekte der Energieversorgung, Wien 1984, 7-46. (*Hummer*, Aspekte der Energieversorgung, 1984)
- 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, 162-176. (*Hummer*, Neutralitätsrechtliche Erwägungen, 1970)
- Hummer*, Waldemar, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen im Zusammenhang mit einem möglichen EG-Beitritt Österreichs, in: Österreichisches Jahrbuch für Politik 1988, Wien 1989, 55-78. (*Hummer*, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989)
- Hummer*, Waldemar, Österreichs Beitrittsoption zu den EG, in: Österreichische Monatshefte, Nr 6, Wien 1988, 25-28. (*Hummer*, Beitrittsoption, 1988)
- Hummer*, Waldemar, Völkerrechtliche Fragen der Neutralität und Neutralitätspolitik, in: *Mayrzedt*, Hans/*Binswanger*, Hans Christoph, Die Neutralen in der Europäischen Integration, Wien/Stuttgart 1970, 3-31. (*Hummer*, Völkerrechtliche Fragen, 1970)
- 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, 149-161. (*Hummer/Öhlinger*, Institutionelle Aspekte, 1970)
- Hummer*, Waldemar/*Schweitzer*, Michael, Das Problem der Neutralität – Österreich und die EG-Beitrittsfrage, in: EA, Folge 17, Bonn 1988, 501-510. (*Hummer/Schweitzer*, Das Problem der Neutralität, 1988)
- Hummer*, Waldemar/*Schweitzer*, Michael, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften, Ausweitung der Freihandelsabkommen, Assoziierung oder Beitritt?, in: EA, Folge 12, Bonn 1987, 343-350. (*Hummer/Schweitzer*, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987)
- Hummer*, Waldemar/*Schweitzer*, Michael, Österreich und die EWG, Neutralitätsrechtliche Beurteilung der Möglichkeiten der Dynamisierung des Verhältnisses zur EWG, Wien 1987. (*Hummer/Schweitzer*, Österreich und die EWG, 1987)
- Kaminski*, Gerd, Bewaffnete Neutralität, Wien 1971. (*Kaminski*, Bewaffnete Neutralität, 1971)

- Kaminski*, Gerd, Die Bewertung der österreichischen Neutralität durch die VR China, in: *Fischer*, Peter/*Köck*, Heribert, Franz/*Verdross*, Alfred (Hrsg), Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag, Berlin, 1980, 323-342. (*Kaminski*, Die Bewertung der österreichischen Neutralität, 1980)
- 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, 3-8. (*Kaminski*, Einleitung, 1978)
- Kipp*, Heinrich, Buchbesprechung zum Lehrbuch Völkerrecht in der vierten Auflage, in: JBl, Jg 82, Heft 2, Wien 1960, 56. (*Kipp*, Buchbesprechung, 1960)
- Kipp*, Heinrich, Österreichs immerwährende Neutralität und die europäische Integration, in: JBl, Jg 82, Heft 4, Wien 1960, 85-91. (*Kipp*, Neutralität, 1960)
- Köck*, Heribert Franz, Alfred Verdross – Ein österreichischer Rechtsgelehrter von internationaler Bedeutung, Wien 1991. (*Köck*, Verdross, 1991)
- Köck*, Heribert Franz, Der Beitrag des dauernd neutralen Staates zum Weltfrieden, in: *Humanes und Urbanes*, Festschrift für den Bürgermeister der Stadt Baden Hofrat Prof. Viktor Wallner, Abgeordneter zum NÖ Landtag, St. Pölten 1982, 186-192. (*Köck*, Beitrag des dauernd neutralen Staates, 1982)
- Köck*, Heribert, Franz, Die Neutralität als Bestandteil der österreichischen Verfassungsordnung, in: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart, Neue Folge, Bd 30, Tübingen 1981, 223-277. (*Köck*, Neutralität als Bestandteil, 1981)
- Köck*, Heribert, Franz, Ist ein EWG-Beitritt Österreichs zulässig? Die völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Beitritts Österreichs zur Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, Wien 1987. (*Köck*, EWG-Beitritt Österreichs zulässig?, 1987)
- Köck*, Heribert, Franz, Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte einer Teilnahme Österreichs an der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, in: *Schwind*, Fritz (Hrsg), Österreichs Stellung heute in Europarecht, IPR und Rechtsvergleichung, Wien 1989, 57-76. (*Köck*, Verfassungs- und völkerrechtliche Aspekte, 1989)
- Miehlsler*, Herbert, Permanent Neutrality and Economic Integration, in: *Bernhardt*, Rudolf (Hrsg), Encyclopedia of Public International Law, Bd 8, Amsterdam/New York/Oxford 1986, 431-434. (*Miehlsler*, Permanent Neutrality and Economic Integration, 1986)
- Neuhold*, Hanspeter, Außenpolitik, dauernde Neutralität und internationale Organisationen aus österreichischer Sicht, in: *Koja*, Friedrich/*Stourzh*, Gerald (Hrsg), Schweiz – Österreich, Ähnlichkeiten und Kontraste, Studien zu Politik und Verwaltung, *Brünner*, Christian/*Mantl*, Wolfgang/*Welan*, Manfred (Hrsg), Bd 14, Wien/Köln/Graz 1986, 229-263. (*Neuhold*, Außenpolitik, Neutralität und internationale Organisationen, 1986)
- Neuhold*, Hanspeter, Austrian Neutrality on the East-West Axis, in: *Birnbaum*, Karl, E./*Neuhold*, Hanspeter (Hrsg), Neutrality and Non-Alignment in Europe, Wien 1982, 62-71. (*Neuhold*, Austrian Neutrality, 1982)

## Bibliographie

- Neuhold*, Hanspeter, Background Factors of Austria's Neutrality, in: *Birnbaum*, Karl, E./*Neuhold*, Hanspeter (Hrsg), Neutrality and Non-Alignment in Europe, Wien 1982, 44-59. (*Neuhold*, Background Factors, 1982)
- Neuhold*, Hanspeter, Beitrag zur Debatte, in: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung/Institut für Zeitgeschichte der Universität Wien (Hrsg), 25 Jahre Staatsvertrag, Protokolle des wissenschaftlichen Symposions, 16. und 17. Mai 1980, Wien 1981, 165. (*Neuhold*, Beitrag zur Debatte, 1981)
- Neuhold*, Hanspeter, Challenges to neutrality in an interdependent world, in: *Kruzell*, Joseph/*Haltzel*, Michael, H. (Hrsg), Between the blocs, Problems and prospects for Europe's neutral and nonaligned states, Cambridge/New York/Sydney 1989, 83-97. (*Neuhold*, Challenges to neutrality, 1989)
- Neuhold*, Hanspeter, Cooperation between Neutral and Non-Aligned States, in: *Birnbaum*, Karl, E./*Neuhold*, Hanspeter (Hrsg), Neutrality and Non-Alignment in Europe, Wien 1982, 98-101. (*Neuhold*, Cooperation, 1982)
- Neuhold*, Hanspeter, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag: Völkerrechtliche und außenpolitische Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen Österreich und der Schweiz, in: *Rettinger*, Leopold/*Popp*, Ernst (Hrsg), Österreichische und Schweizer Zeitgeschichte ab 1945 im Vergleich, Bericht über das bilaterale Lehrerfortbildungsseminar „Österreichische und Schweizer Zeitgeschichte ab 1945 im Vergleich“ Linz, 21. bis 26. April 1985, Wien 1986, 51-60. (*Neuhold*, Dauernde Neutralität und Staatsvertrag, 1986)
- Neuhold*, Hanspeter, Der Staatsvertrag als Grundlage der österreichischen Außenpolitik, in: *Mock*, Alois/*Steiner*, Ludwig/*Khol*, Andreas (Hrsg), Neue Fakten zu Staatsvertrag und Neutralität, Wien 1980, 157-180. (*Neuhold*, Der Staatsvertrag als Grundlage, 1980)
- Neuhold*, Hanspeter, Die NATO heute und morgen, Versuche einer Bilanz aus neutraler Perspektive, in: ÖMZ, Jg 18, Heft 2, Wien 1980, 108-116. (*Neuhold*, Die NATO heute und morgen, 1980)
- Neuhold*, Hanspeter, Die neutralen Staaten Europas und die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa, in: EA, Folge 13, Bonn 1973, 445-451. (*Neuhold*, Die neutralen Staaten Europas, 1973)
- Neuhold*, Hanspeter, Die Rohstoffabhängigkeit vor dem Hintergrund der dauernden Neutralität und der Sicherheitspolitik Österreichs, in: Österreichische Gesellschaft zur Förderung der Landesverteidigung (Hrsg), Die Importabhängigkeit Österreichs auf dem Gebiete mineralischer und agrarischer Rohstoffe als sicherheitspolitischer Faktor, Wien 1981, 22-27. (*Neuhold*, Rohstoffabhängigkeit, 1981)
- Neuhold*, Hanspeter, Die Stellung der neutralen Staaten in einem künftigen europäischen Staatensystem, in: Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg 1, Heft 3, Wien 1972, 21-35. (*Neuhold*, Die Stellung der neutralen Staaten, 1972)
- Neuhold*, Hanspeter, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, in: *Neisser*, Heinrich/*Windhager*, Fritz (Hrsg), Wie sicher ist Österreich?, Beiträge zu einer konzeptiven Sicherheitspolitik, Wien 1982, 243-265. (*Neuhold*, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982)

- Neuhold*, Hanspeter, Österreichs Außenpolitik in den Ost-West-Beziehungen, in: *Kicker*, Renate/*Khol*, Andreas/*Neuhold*, Hanspeter (Hrsg), Außenpolitik und Demokratie in Österreich, Strukturen – Strategien – Stellungnahmen, Salzburg 1983, 290-320. (*Neuhold*, Österreichs Außenpolitik, 1983)
- Neuhold*, Hanspeter, Permanent Neutrality and Nonalignment, Similarities and Differences, in: *Bauer*, Robert, A. (Hrsg), The Austrian Solution, International Conflict and Cooperation, Charlottesville 1982, 161-204. (*Neuhold*, Permanent Neutrality and Nonalignment, 1982)
- Neuhold*, Hanspeter, Permanent Neutrality and Non-Alignment: Similarities and Differences, in: *ÖZA*, Jg 19, Heft 2, Wien 1979, 79-99. (*Neuhold*, Permanent Neutrality and Non-Alignment, 1979)
- Neuhold*, Hanspeter, Rechtliche und politische Aspekte der dauernden Neutralität Österreichs, Wien 1973. (*Neuhold*, Rechtliche und politische Aspekte, 1973)
- Neuhold*, Hanspeter, Rezension: Die immerwährende Neutralität Österreichs, A. Verdross, in: *ÖZA*, Jg 18, Heft 3, Wien 1978, 261. (*Neuhold*, Rezension, 1978)
- Neuhold*, Hanspeter, Rezension: Neutralität und Neutralitätspolitik, K. Ginther, in: *ZÖR*, Vol 29, Wien/New York 1978, 351-352. (*Neuhold*, Rezension Ginther, 1978)
- Neuhold*, Hanspeter, Staatsvertrag und immerwährende Neutralität als Grundlagen der österreichischen Außenpolitik, in: *Rettinger*, Leopold/*Scholz*, Kurt/*Popp*, Ernst (Hrsg), Zeitgeschichte, Bericht über die gesamtösterreichischen Seminare, Wien 1982, 258-271. (*Neuhold*, Staatsvertrag und immerwährende Neutralität, 1982)
- Neuhold*, Hanspeter, The Alliance: A Neutral's Perspective, in: *Annales d'Études Internationales/Annals of International Studies*, Vol 10, Lausanne 1979, 55-66. (*Neuhold*, The Alliance, 1979)
- Neuhold*, Hanspeter, The European Neutrals and Arms Control, in: *Birnbaum*, Karl, E. (Hrsg), Arms Control in Europe: Problems and Prospects, Laxenburg 1980, 95-122. (*Neuhold*, European Neutrals and Arms Control, 1980)
- Neuhold*, Hanspeter, The Group of the N + N Countries Within the CSCE Process, in: *Neuhold*, Hanspeter (Hrsg), CSCE: N + N Perspectives, The Process of the Conference on Security and Co-operation in Europe from the Viewpoint of the Neutral and Non-Aligned Participating States, Wien 1987, 23-35. (*Neuhold*, Group of the N + N Countries, 1987)
- Neuhold*, Hanspeter, The Neutral States of Europe: Similarities and Differences, in: *Leonhard*, Alan, T. (Hrsg), Neutrality, Changing Concepts and Practices, Lanham/New York/London 1988, 97-144. (*Neuhold*, The Neutral States of Europe, 1988)
- Neuhold*, Hanspeter, The North-South Dimension, in: *Birnbaum*, Karl, E./*Neuhold*, Hanspeter (Hrsg), Neutrality and Non-Alignment in Europe, Wien 1982, 81-92. (*Neuhold*, The North-South Dimension, 1982)
- Neuhold*, Hanspeter, The Permanent Neutrality of Austria: A Status Similar to and Different from Sweden's "Non-Alignment", in: *Huldt*, Bo (Hrsg), Neutrals in Europe: Austria, Stockholm 1987, 5-25. (*Neuhold*, The Permanent Neutrality of Austria, 1987)

## Bibliographie

- Neuhold*, Hanspeter, Völkerrechtliche und neutralitätspolitische Aspekte friedenserhaltender Operationen der Vereinten Nationen, in: *Reiter*, Erich (Hrsg), Die friedenserhaltenden Operationen im Rahmen der Vereinten Nationen, Der Beitrag der neutralen Staaten Europas, Wien 1985, 54-66. (*Neuhold*, Aspekte friedenserhaltender Operationen, 1985)
- Neuhold*, Hanspeter/*Eberwein*, Wolf-Dieter, The Adaptation of Foreign Ministries to Structural Changes in the International System. A Comparative Study of the Ministries for Foreign Affairs of Austria and the FRG, Wien 1981. (*Neuhold/Eberwein*, Changes in the International System, 1981)
- Neuhold*, Hanspeter/*Hummer*, Waldemar/*Schreuer*, Christoph (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Band 1: Textteil, Wien 1983. (*Neuhold/ Hummer/ Schreuer*, Handbuch des Völkerrechts, 1983)
- Neuhold*, Hanspeter/*Kicker*, Renate/*Khol*, Andreas, Das Verhältnis von Außenpolitik und Öffentlichkeit in Österreich, Zusammenfassung der Herausgeber, in: *Kicker*, Renate/*Khol*, Andreas/*Neuhold*, Hanspeter (Hrsg), Außenpolitik und Demokratie in Österreich, Strukturen – Strategien – Stellungnahmen, Salzburg 1983, 411-429. (*Neuhold/Kicker/Khol*, Außenpolitik und Öffentlichkeit in Österreich, 1983)
- Neuhold*, Hanspeter/*Wagner* Franz, Das Neutralitätsbewusstsein des Österreichers, Fortdruck aus: ÖZA, Jg 13, Heft 2, Wien 1973, 67-94. (*Neuhold/Wagner*, Neutralitätsbewusstsein, 1973)
- Öhlinger*, Theo, Rechtsfragen der Beziehungen Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften, in: JBl, Jg 96, Heft 15/16, Wien 1974, 418-419. (*Öhlinger*, Rechtsfragen, 1974)
- Öhlinger*, Theo, Rechtsfragen des Freihandelsabkommens zwischen Österreich und der EWG, in: ZaöRV, Bd 34, Stuttgart 1974, 659-688. (*Öhlinger*, Rechtsfragen des Freihandelsabkommens, 1974)
- 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, 243-262. (*Öhlinger*, Verfassungsrechtliche Probleme, 1970)
- Reut-Nicolussi, Eduard, Die österreichische Neutralitätserklärung vom 26. Oktober 1955, in: Laun, Rudolf (Hrsg), Internationales Recht und Diplomatie, Heft 1/2, Hamburg 1956, 15-28.
- Rotter*, Manfred, Bewaffnete Neutralität, Das Beispiel Österreich, in: Militärpolitik Dokumentation, Heft 38, Frankfurt 1984. (*Rotter*, Bewaffnete Neutralität, 1984)
- Rotter*, Manfred, Verletzt Österreich seine neutralitätsrechtliche Rüstungspflicht?, in: *Neisser*, Heinrich/*Windhager*, Fritz (Hrsg), Wie sicher ist Österreich?, Beiträge zu einer konzeptiven Sicherheitspolitik, Wien 1982, 283-296. (*Rotter*, Verletzt Österreich seine neutralitätsrechtliche Rüstungspflicht?, 1982)
- Seidl-Hohenveldern*, Ignaz, Völkerrecht, Köln/Berlin/Bonn/München 1969. (*Seidl-Hohenveldern*, Völkerrecht, 1969)
- Verdross*, Alfred, Austria's Permanent Neutrality and the United Nations Organization, in: The American Journal of International Law, Vol 50, No 1, Washington D.C. 1956, 61-68. (*Verdross*, Austria's Permanent Neutrality, 1956)

- Verdross*, Alfred, Die dauernde Neutralität Österreichs und die Organisation der Vereinten Nationen, JBl, Jg 77, Heft 14, Wien 1965, 345-348. (*Verdross*, Neutralität und Vereinte Nationen, 1955)
- Verdross*, Alfred, Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich, Wien 1958. (*Verdross*, Neutralität der Republik, 1958)
- Verdross*, Alfred, Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich, Wien 1966. (*Verdross*, Neutralität der Republik, 1966)
- Verdross*, Alfred, Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich, Wien 1967. (*Verdross*, Neutralität der Republik, 1967)
- Verdross*, Alfred, Die immerwährende Neutralität Österreichs, Wien 1977. (*Verdross*, Immerwährende Neutralität, 1977)
- Verdross*, Alfred, Die immerwährende Neutralität Österreichs, Wien 1980. (*Verdross*, Immerwährende Neutralität, 1980)
- Verdross*, Alfred, Die österreichische Neutralität, in: ZaöRV, Bd 19, Stuttgart 1958, 512-530. (*Verdross*, Österreichische Neutralität, 1958)
- Verdross*, Alfred, Die völkerrechtliche Neutralität im Wandel der Geschichte, Sonderdruck aus dem Anzeiger der phil. hist. Klasse der ÖAW, Wien 1957, 101-109. (*Verdross*, Neutralität im Wandel, 1957)
- Verdross*, Alfred, Neutralität und Neutralismus im Lichte des Naturrechts, in: Der große Entschluß, Wien 1957, 400-402. (*Verdross*, Neutralität im Wandel, 1957)
- Verdross*, Alfred, Neutrality within the Framework of the United Nations Organization, in: Symbolae Verzijl, La Haye 1958, 410-418. (*Verdross*, Neutrality within the Framework, 1958)
- Verdross*, Alfred, Österreich, die europäische Wirtschaftsintegration und das Völkerrecht, in: EA, Folge 13-14, Bonn 1960, 442-448. (*Verdross*, Europäische Wirtschafts-integration, 1960)
- Verdross*, Alfred, Österreichs Neutralität – ein Beitrag zum Frieden in der Welt, in: Klecatsky, Hans (Hrsg), Die Republik Österreich, Wien 1968, 279-299. (*Verdross*, Österreichs Neutralität, 1968)
- Verdross*, Alfred, Rezension: Dauernde Neutralität und europäische Integration, M. Schweitzer, in: JBl, 101, Heft 11/12, Wien 1979, 340. (*Verdross*, Rezension, 1979)
- Verdross*, Alfred, The Permanent Neutrality of Austria, Wien 1978. (*Verdross*, Neutrality of Austria, 1978)
- Verdross*, Alfred, The Permanent Neutrality of the Republic of Austria, Wien 1967. (*Verdross*, Neutrality of the Republic, 1967)
- Verdross*, Alfred, Unbewaffnete Neutralität – dritte Runde, Gibt es noch das Haager Neutralitätsrecht?, in: Neues Forum, 15. Jahr, Heft 169-170, Wien 1968, 123-124. (*Verdross*, Unbewaffnete Neutralität, 1968)
- Verdross*, Alfred, Völkerrecht, 1. Aufl, Wien 1937. (*Verdross*, Völkerrecht, 1937)
- Verdross*, Alfred, Völkerrecht, 2. Aufl, Wien 1950. (*Verdross*, Völkerrecht, 1950)
- Verdross*, Alfred, Völkerrecht, 3. Aufl, Wien 1955. (*Verdross*, Völkerrecht, 1955)
- Verdross*, Alfred, Völkerrecht, 4. Aufl, Wien 1959. (*Verdross*, Völkerrecht, 1959)

## Bibliographie

- Verdross*, Alfred, Völkerrecht, 5. Aufl, Wien 1964. (*Verdross*, Völkerrecht, 1964)
- Verdross*, Alfred/*Simma*, Bruno, Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis, Berlin 1976. (*Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, 1976)
- Verdross*, Alfred/*Simma*, Bruno, Universelles Völkerrecht, Theorie und Praxis, Berlin 1984. (*Verdross/Simma*, Universelles Völkerrecht, 1984)
- Verosta*, Stephan, Beitrag zur Debatte, in: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung/Institut für Zeitgeschichte der Universität Wien (Hrsg), 25 Jahre Staatsvertrag, Protokolle des wissenschaftlichen Symposions, 16. und 17. Mai 1980, Wien 1981, 84. (*Verosta*, Beitrag zur Debatte, 1981)
- Verosta*, Stephan, Der Bund der Neutralen, Heinrich Lammasch zum Gedächtnis, Wien/Köln/Graz 1969. (*Verosta*, Bund der Neutralen, 1969)
- Verosta*, Stephan, Die dauernde Neutralität, Ein Grundriß, Wien 1967. (*Verosta*, Grundriß, 1967)
- Verosta*, Stephan, Die dauernde Neutralität, Gutachten, Wien 1967. (*Verosta*, Gutachten, 1967)
- Verosta*, Stephan, Verdross – Leben und Werk, in: *Von Der Heydte*, Friedrich August/*Seidl-Hohenveldern*, Ignaz/*Verosta*, Stephan/*Zemanek*, Karl (Hrsg), Völkerrecht und rechtliches Weltbild, Festschrift für Alfred Verdross, Wien 1960, S 1-29. (*Verosta*, Verdross Leben, 1960)
- Verosta*, Stephan, Vortrag, in: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung/ Institut für Zeitgeschichte der Universität Wien (Hrsg), 25 Jahre Staatsvertrag, Protokolle des wissenschaftlichen Symposions, 16. und 17. Mai 1980, Wien 1981, 48-57. (*Verosta*, Vortrag, 1981)
- Zemanek*, Karl, Austria's Policy of Neutrality: Constants and Variables, in: *Neuhold*, Hanspeter/*Thalberg*, Hans (Hrsg), The European Neutrals in International Affairs, Wien 1984, 17-23. (*Zemanek*, Austria's Policy of Neutrality, 1984)
- Zemanek*, Karl, Buchbesprechung: Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich, von A. Verdross, in: JBl, Jg 80, Heft 19/20, Wien 1958, 530. (*Zemanek*, Buchbesprechung, 1958)
- Zemanek*, Karl, Das neutrale Österreich in den Vereinten Nationen, in: ÖZA, Jg 2, Heft 1, Wien 1961, 10-25. (*Zemanek*, Österreich in den Vereinten Nationen, 1961)
- Zemanek*, Karl, Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Österreich an Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens, in: ZaöRV, Bd 28, Stuttgart 1968, 16-32. (*Zemanek*, Problem der Beteiligung, 1968)
- Zemanek*, Karl, Dauernd neutrale Staaten in den Vereinten Nationen, in: ÖZA, Jg 18, Heft 4, Wien 1978, 265-274. (*Zemanek*, Dauernd neutrale Staaten, 1978)
- Zemanek*, Karl, Der völkerrechtliche Status der dauernden Neutralität und seine Rückwirkungen auf das interne Recht des dauernd neutralen Staates, JBl, Jg 89, Heft 11/12, Wien 1967, 281-298. (*Zemanek*, Rückwirkungen auf das interne Recht, 1967)
- Zemanek*, Karl, Die österreichische Neutralität, in: Internationales Jahrbuch der Politik, München 1955, 302-307. (*Zemanek*, Neutralität, 1955)

- 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. (*Zemanek*, Gutachten, 1970)
- Zemanek, Karl*, Luftneutralität, Vortrag gehalten am 15. Jänner 1970 im Palais Palffy, Wien 1970. (*Zemanek*, Luftneutralität, 1970)
- Zemanek, Karl*, Neutrale Staaten, in: *Seidl-Hohenveldern*, Ignaz (Hrsg), Lexikon des Rechts, Darmstadt 1985, 194-195. (*Zemanek*, Neutrale Staaten, 1985)
- Zemanek, Karl*, Wirtschaftliche Neutralität, in: *JB*, Jg 81, Heft 10/11, Wien 1959, 249-251. (*Zemanek*, Wirtschaftliche Neutralität, 1959)
- Zemanek, Karl*, Zeitgemäße Neutralität?, in: *Frei*, Daniel, Die Schweiz in einer sich wandelnden Welt, Sozialwissenschaftliche Studien des Schweizerischen Instituts für Auslandsforschung, Bd 5, Zürich 1977, 9-22. (*Zemanek*, Zeitgemäße Neutralität?, 1977)
- Zemanek, Karl*, Zeitgemäße Neutralität?, in: *ÖZA*, Jg 16, Heft 6, Wien 1976, 355-367. (*Zemanek*, Zeitgemäße Neutralität?, 1976)
- Zemanek, Karl/Neuhold Hanspeter*, Die österreichische Neutralität im Jahre 1968, in: *ÖZA*, Jg 9, Heft 3, Wien 1969, 144-169. (*Zemanek/Neuhold*, Neutralität 1968, 1969)
- Zemanek, Karl/Neuhold, Hanspeter*, Die österreichische Neutralität im Jahre 1967, in: *ÖZA*, Jg 8, Heft 1, Wien 1968, 14-32. (*Zemanek/Neuhold*, Neutralität 1967, 1968)
- 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, 134-136. (*Zemanek*, Schlussbemerkungen, 1977)

## Dokumente und Quellen

- Biographische Daten von Gerhard Hafner auf der Website des Völkerrechtsinstituts der Universität Wien: [https://intlaw.univie.ac.at/fileadmin/user\\_upload/int\\_beziehungen/Personal/cv\\_gh\\_engl.pdf](https://intlaw.univie.ac.at/fileadmin/user_upload/int_beziehungen/Personal/cv_gh_engl.pdf), abgerufen, am 2. April 2016.
- Biographische Daten von Ignaz Seidl-Hohenveldern: <http://data.deutsche-biographie.de/rest/sfz120957.pdf>, abgerufen, am 2. April 2016.
- Biographische Daten von Konrad Ginther, Nachrufe von Hubert Isak, sowie von Wolfgang Benedek, Renate Kicker, Gerd Oberleitner und Christian Pippan, Graz 2012.
- Biographische Daten von Manfred Rotter: [http://www.ots.at/presseaussendung/OTS\\_20050411\\_OTS0054/manfred-rotter-europaeische-union-ist-kein-halber-bundesstaat](http://www.ots.at/presseaussendung/OTS_20050411_OTS0054/manfred-rotter-europaeische-union-ist-kein-halber-bundesstaat), abgerufen, am 2. April 2016.
- B-VG, abgerufen im RIS: <http://www.ris.bka.gv.at>, 29. Mai 2015.
- Charta der Vereinten Nationen, abgedruckt bei: *Randelzhofer*, Albrecht (Hrsg), Völkerrechtliche Verträge, München 2007, 1-24.

## Bibliographie

- Curriculum Vitae Heribert Franz Köck auf der Website der Universität Linz: [http://www.jku.at/eurecht/content/e69180/index\\_html?team\\_view=secti&emp=e69180/employee\\_groups\\_wiss79828/employees134614](http://www.jku.at/eurecht/content/e69180/index_html?team_view=secti&emp=e69180/employee_groups_wiss79828/employees134614), abgerufen, am 2. April 2016.
- Curriculum Vitae Peter Fischer auf der Website der Donau-Universität Krems: [http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/studium/euro/faculty\\_cv\\_fotos/fischer\\_peter.pdf](http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/studium/euro/faculty_cv_fotos/fischer_peter.pdf), abgerufen, am 2. April 2016.
- Curriculum Vitae von Hanspeter Neuhold, Homepage des Instituts für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Universität Wien, <https://intlaw.univie.ac.at/personal/wissenschaftliches-personal/neuhold/>, abgerufen am 10. Juni 2013.
- Curriculum Vitae von Karl Zemanek, Homepage des Instituts für Völkerrecht und Internationale Beziehungen, Universität Wien, <https://intlaw.univie.ac.at/personal/wissenschaftliches-personal/zemanek/>, abgerufen am 10. Juni 2013.
- Curriculum Vitae von Theo Öhlinger 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.
- EWGV, PDF Download 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.
- Satzung des Völkerbundes, abgedruckt bei: *Freytagh-Loringhoven*, Axel von, League of Nations: Die Satzung des Völkerbundes, Berlin 1926.
- StenProtNR, XII. GP, 19. Sitzung, 26.11.1970.
- Vertrag von Amsterdam 1997: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX:11997E/TXT>, abgerufen am 13. Dezember 2015.
- Vertrag von Versailles, Deutsches Reichsgesetzblatt 140/1919, abrufbar auf ALEX unter <http://alex.onb.ac.at/cgi-content/alex?aid=dra&datum=1919&size=45&page=1035>, abgerufen am 03. Juni 2015.
- Volksabstimmung über den Beitritt zur Europäischen Union, Bundesministerium für Inneres, Abteilung Wahlen: [http://www.bmi.gv.at/cms/BMI\\_wahlen/volksabstimmung/Ergebnisse.aspx](http://www.bmi.gv.at/cms/BMI_wahlen/volksabstimmung/Ergebnisse.aspx), abgerufen am 13. Dezember 2015.

## Sekundärliteratur

### Monographien

- Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten (Hrsg), Außenpolitischer Bericht 1985, Wien 1986. (Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten, Bericht, 1986)
- Cede*, Franz/*Prosl*, Christian, Anspruch und Wirklichkeit, Österreichs Außenpolitik seit 1945, Innsbruck/Wien/München/Bozen 2015. (*Cede/Prosl*, Anspruch und Wirklichkeit, 2015)

- Ermacora*, Felix, Österreichs Staatsvertrag und Neutralität, Sammlung der wichtigsten, die Rechtsstellung der Republik Österreich und ihre Entwicklung betreffenden Rechtsakte und politischen Noten mit Einführung und Erläuterungen, Frankfurt/Berlin 1957. (*Ermacora*, Sammlung, 1957)
- Gehler*, Michael, Eduard Reut-Nicolussi und die Südtirolfrage 1918-1958, Streiter für die Freiheit und die Einheit Tirols, Innsbruck 2007. (*Gehler*, Eduard Reut-Nicolussi, 2007)
- Gehler*, Michael, Modellfall für Deutschland? Die Österreichlösung mit Staatsvertrag und Neutralität 1945-1955, Innsbruck/Wien/München/Bozen 2015. (*Gehler*, Modellfall für Deutschland? 2015)
- Gehler*, Michael, Österreichs Außenpolitik, Von der alliierten Besatzung bis zum Europa des 21. Jahrhunderts, Bd 1, Innsbruck/Wien/Bozen 2005. (*Gehler*, Österreichs Außenpolitik, Bd 1, 2005)
- Gehler*, Michael, Österreichs Weg in die Europäische Union, Innsbruck/Wien/Bozen 2009. (*Gehler*, Weg in die Europäische Union, 2009)
- Göllner*, Siegfried, Die politischen Diskurse zu „Entnazifizierung“, „Causa Waldheim“ und „EU-Sanktionen“, Opfernarrative und Geschichtsbilder in Nationalratsdebatten, Hamburg 2009. (*Göllner*, Die politischen Diskurse, 2009)
- Karner*, Stefan/*Tschubarjan*, Alexander (Hrsg), Die Moskauer Deklaration 1943, „Österreich wieder herstellen“, Wien/Köln/Weimar 2015. (*Karner/Tschubarjan*, Moskauer Deklaration, 2015)
- Kofler*, Martin, Kennedy und Österreich, Neutralität im Kalten Krieg, Innsbruck 2003. (*Kofler*, Kennedy und Österreich, 2003)
- Koskenniemi*, Martti, The Gentle Civilizer of Nations, The Rise and Fall of International Law, Cambridge/New York 2002. (*Koskenniemi*, The Gentle Civilizer of Nations, 2002)
- Kriechbaumer*, Robert, Die Ära Kreisky: Österreich 1970-1983 in der historischen Analyse, im Urteil der politischen Kontrahenten und in Karikaturen von Ironismus, Wien 2004. (*Kriechbaumer*, Die Ära Kreisky, 2004)
- Lahusen*, Christine/*Markschies*, Christoph (Hrsg), Zitat, Paraphrase, Plagiat. Wissenschaft zwischen guter Praxis und Fehlverhalten, Frankfurt/New York 2015. (*Lahusen/Markschies*, Zitat, Paraphrase, Plagiat, 2015)
- Liessmann*, Konrad, Paul, Die Insel der Seligen, Österreichische Erinnerungen, Innsbruck/Wien/München/Bozen 2005. (*Liessmann*, Insel der Seligen, 2005)
- Mueller*, Wolfgang, A Good Example of Peaceful Coexistence? The Soviet Union, Austria, and Neutrality, 1955-1991, Wien 2011. (*Mueller*, Good Example of Peaceful Coexistence?, 2011)
- Rathkolb*, Oliver, Die paradoxe Republik, Österreich 1945 bis 2015, Wien 2015. (*Rathkolb*, Die paradoxe Republik, 2015)
- Ruggenthaler*, Peter, The concept of neutrality in Stalin's foreign policy, 1945-1953, Lanham 2015. (*Ruggenthaler*, The concept of neutrality, 2015)
- Schmidt*, Yvonne, Die gegenwärtige Situation in Israel/Palästina aus völkerrechtlicher Sicht unter Mitberücksichtigung der historischen Dimensionen, Wien 2006. (*Schmidt*, Israel/Palästina, 2006)

## Bibliographie

- Schöpfer*, Gerald (Hrsg), Die Österreichische Neutralität, Chimäre oder Wirklichkeit?, Graz 2015. (*Schöpfer*, Die Österreichische Neutralität, 2015)
- Stourzh*, Gerald, Um Einheit und Freiheit, Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs, 1945-1955, Wien/Köln/Graz 2005. (*Stourzh*, Einheit und Freiheit, 2005)
- Zecha*, Wolfgang, Using Military Force in International Operations in Relation to the Austrian Security Policy, Dissertation, Budapest 2014. (*Zecha*, Military Force in International Operations, 2014)

## Aufsätze und Artikel

- Adamovich*, Ludwig, Alfred Verdross – Ein Lebensbild, in: *Miehsler*, Herbert/*Mock*, Erhard/*Simma*, Bruno/*Tammelo*, Ilmar (Hrsg), Ius Humanitas, Festschrift zum 90. Geburtstag von Alfred Verdross, Berlin 1980, S 3-7. (*Adamovich*, Verdross Lebensbild, 1980)
- Bailer*, Brigitte, Widerstand, Opfermythos und die Folgen für die Überlebenden, in: *Karner*, Stefan/*Tschubarjan*, Alexander (Hrsg), Die Moskauer Deklaration 1943, „Österreich wieder herstellen“, Wien/Köln/Weimar 2015, 162-173. (*Bailer*, Widerstand, Opfermythos und die Folgen, 2015)
- Bonavida*, Iris, Golan-Abzug: „Größte Blamage für Außenpolitik“, in: Die Presse vom 27. Juni 2013, [http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/1423854/GolanAbzug\\_Grosste-Blamage-fur-Aussenpolitik?\\_vl\\_backlink=/home/politik/aussenpolitik/1410932/index.do&direct=1410932](http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/1423854/GolanAbzug_Grosste-Blamage-fur-Aussenpolitik?_vl_backlink=/home/politik/aussenpolitik/1410932/index.do&direct=1410932), abgerufen am 25. Oktober 2015. (*Bonavida*, Golan-Abzug, 2013)
- Botz* Gerhard, Der „Anschluss“ Österreichs an das Deutsche Reich, in: *Karner*, Stefan/*Tschubarjan*, Alexander (Hrsg), Die Moskauer Deklaration 1943, „Österreich wieder herstellen“, Wien/Köln/Weimar 2015, 121-133. (*Botz*, „Anschluss“, 2015)
- Briggs*, Herbert W., Joseph L. Kunz, 1890-1970, in: The American Journal of International Law, Vol 65, No 1, Washington D.C. 1971, 129. (*Briggs*, Kunz, 1971)
- Coudenhove-Calergi*, Barbara, Volksbegehren gegen das Militär, in: Die Zeit vom 06. Februar 1970, <http://www.zeit.de/1970/06/volksbegehren-gegen-das-militaer>, abgerufen am 03. September 2015. (*Coudenhove-Calergi*, Volksbegehren gegen das Militär, 1970)
- Ermacora*, Felix/*Pelikna*, 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, 3-5, 8-18. (*Ermacora*/*Pelikna*/*Riklin*/*Schindler*/*Wildhaber*, Kommentar, 1977)
- Fenske*, Hans, „Gleichgewicht, Balance“, in: *Brunner*, Otto/*Conze*, Werner/*Koselleck*, Reinhart, Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd 2, E-G, Stuttgart 1978, 959-996. (*Fenske*, „Gleichgewicht, Balance“, 1978)

- Flechtheim*, Ossip K., Für Friedensinitiative der Neutralen, in: Neues Forum, 14. Jahr, Heft 167-168, Wien 1967, 810-812. (*Flechtheim*, Friedensinitiative der Neutralen, 1967)
- Freihofner*, Gerald, Der Fall Udo Proksch oder die Affaire „Lucona“, in: *Gehler*, Michael/*Sickingner*, Hubert (Hrsg), Politische Affären und Skandale in Österreich, Von Mayerling bis Waldheim, Innsbruck/Wien/Bozen 2007, 546-567. (*Freihofner*, Der Fall Udo Proksch, 2007)
- Gehler*, Michael, „Reut-Nicolussi, Eduard“, in: Neue Deutsche Biographie, Onlinefassung: <http://www.deutsche-biographie.de/pnd129413712.html>, abgerufen, am 11. Februar 2013.
- Grimm*, Oliver, Syrien-Treffen in Wien: John Kerry, der Unermüdliche, in: Die Presse vom 22. Oktober 2015, [http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4849965/John-Kerry-der-Unermuedliche?direct=4850436&\\_vl\\_backlink=/home/politik/aussenpolitik/4850436/index.do&selChannel=](http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4849965/John-Kerry-der-Unermuedliche?direct=4850436&_vl_backlink=/home/politik/aussenpolitik/4850436/index.do&selChannel=), abgerufen am 25. Oktober 2015. (*Grimm*, Syrien-Treffen, 2015)
- Hummer*, Waldemar, Der internationale Status Österreichs seit 1918, in: *Neuhold*, Hanspeter/*Hummer*, Waldemar/*Schreuer*, Christoph (Hrsg), Österreichisches Handbuch des Völkerrechts, Band 1: Textteil, Wien 2004, 561-615. (*Hummer*, Der internationale Status Österreichs, 2004)
- Kreisky*, Bruno, Der Weg Österreichs zu Staatsvertrag und Neutralität, in: ÖZA, Jg 5, Heft 1, Wien 1965, 67-70. (*Kreisky*, Der Weg Österreichs, 1965)
- Kunz*, Joseph Laurenz, Austria's Permanent Neutrality, in: The American Journal of International Law, Vol 50, No 2, Washington D.C. 1956, 418-425. (*Kunz*, Neutrality, 1956)
- Lingens*, Karl-Heinz, Verdroß, Alfred, in: *Stolleis*, Michael (Hrsg), Juristen, Ein biografisches Lexikon von der Antike bis zum 20. Jahrhundert, München 2001, 649-650. (*Lingens*, Verdroß, 2001)
- Mantl*, Wolfgang, Neutralität und österreichische Identität, in: *Schöpfer*, Gerald (Hrsg), Die Österreichische Neutralität, Chimäre oder Wirklichkeit?, Graz 2015, 159-163. (*Mantl*, Neutralität und österreichische Identität, 2015)
- Mueller*, Wolfgang, Wozu dient Österreich heute die Neutralität?, in: Die Presse, vom 29. Oktober 2015, 26. (*Mueller*, Wozu, 2015)
- Prader*, Georg, Bewaffnete Neutralität, in: Neues Forum, 13. Jahr, Heft 150-151, Wien 1966, 364. (*Prader*, Bewaffnete Neutralität, 1966)
- Riegler*, Thomas, Als der "Prinz von Marbella" im 1. Bezirk mit Waffen handelte, in: Die Presse vom 28. November 2015. <http://diepresse.com/home/zeitgeschichte/4876654/Als-der-Prinz-von-Marbella-im-1-Bezirk-mit-Waffen-handelte?from=suche.in.tern.portal>, abgerufen am 13. Dezember 2015. (*Riegler*, "Prinz von Marbella", 2015)
- Rohrer*, Anneliese, Hat unsere Neutralität ausgedient?, in: Kleine Zeitung vom 25. Oktober 2015, 2. (*Rohrer*, Hat unsere Neutralität ausgedient?, 2015)

- Ruggenthaler*, Peter, Die Sowjetunion und die österreichische Neutralität im Kalten Krieg, in: *Schöpfer*, Gerald (Hrsg), Die Österreichische Neutralität, Chimäre oder Wirklichkeit?, Graz 2015, 137-153. (*Ruggenthaler*, Sowjetunion und Neutralität, 2015)
- Ruggenthaler*, Peter/*Knoll*, Harald, Nikita Chrusčev und Österreich, Die österreichische Neutralität als Instrument der sowjetischen Außenpolitik, in: *Karner*, Stefan (Hrsg), Der Wiener Gipfel 1961, Kennedy – Chruschtschow, Innsbruck/Wien/Bozen 2011, 760-807. (*Ruggenthaler/Knoll*, Nikita Chrusčev und Österreich, 2011)
- 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, 13-15. (*Schindler*, Kommentare, 1977)
- Schindler*, Dietrich, Rezension: Die dauernde Neutralität, Ein Grundriß von St. Verosta, in: *ZÖR*, Bd 19, Wien/New York 1969, 322-325. (*Schindler*, Rezension, 1969)
- Schmid*, Erwin, A., „Anschluss“ 1938 – ein Blick zurück nach 75 Jahren, in: *Karner*, Stefan/*Tschubarjan*, Alexander (Hrsg), Die Moskauer Deklaration 1943, „Österreich wieder herstellen“, Wien/Köln/Weimar 2015, 134-161. (*Schmid*, „Anschluss“, 2015)
- Schmidbauer*, Doris, „Nix seh’n, nix hör’n, nix red’n, so lebst am besten.“, in: *Gehler*, Michael/*Sickinger*, Hubert (Hrsg), Politische Affären und Skandale in Österreich, Von Mayerling bis Waldheim, Innsbruck/Wien/Bozen 2007, 568-591. (*Schmidbauer*, Nix seh’n, 2007)
- Schöpfer*, Gerald, Die österreichische Neutralität: Ein Versuch einer Standortbestimmung, in: *Schöpfer*, Gerald (Hrsg), Die Österreichische Neutralität, Chimäre oder Wirklichkeit?, Graz 2015. 9-29. (*Schöpfer*, Versuch einer Standortbestimmung, 2015)
- Seidl-Hohenveldern*, Ignaz, Die Assoziation der neutralen Staaten mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft im Lichte des Völkerrechts, in: *ÖZA*, Jg 5, Heft 1, Wien 1965, 164-177. (*Seidl-Hohenveldern*, Assoziation, 1965)
- Simma*, Bruno, Der Beitrag von Alfred Verdross zur Entwicklung der Völkerrechtswissenschaft, in: *Miehsler*, Herbert/*Mock*, Erhard/*Simma*, Bruno/*Tammelo*, Ilmar (Hrsg), Ius Humanitas, Festschrift zum 90. Geburtstag von Alfred Verdross, Berlin 1980, 23-53. (*Simma*, Beitrag Verdross, 1980)
- Steiger*, Heinhard, „Neutralität“, in: *Brunner*, Otto/*Conze*, Werner/*Koselleck*, Reinhart, Geschichtliche Grundbegriffe, Historisches Lexikon zur politisch-sozialen Sprache in Deutschland, Bd 4, Mi-Pre, Stuttgart 1978, 315-316. (*Steiger*, „Neutralität“, 1978)
- Steiner*, Ludwig, Der Diplomat Stephan Verosta, in: *Fischer*, Peter/*Köck*, Heribert, Franz/*Verdross*, Alfred (Hrsg), Völkerrecht und Rechtsphilosophie, Internationale Festschrift für Stephan Verosta zum 70. Geburtstag, Berlin, 1980, 7-22. (*Steiner*, Diplomat Stephan Verosta, 1980)
- Steinger*, Rolf, Deutschland – der große Nachbar, in: *Karner*, Stefan/*Zollinger*, Manfred, Österreich – 90 Jahre Republik, Beitragsband der Ausstellung im Parlament, Innsbruck/Wien/München/Bozen 2008, 513-525. (*Steinger*, Deutschland, 2008)

- Stourzh*, Gerald, Die Entstehungsgeschichte des österreichischen Neutralitätsgesetzes, in: *Olechowski*, Thomas (Hrsg), Fünfzig Jahre Staatsvertrag und Neutralität, Tagungsband zum Symposium der Wiener Rechtsgeschichtlichen Gesellschaft, Wien 2006, 67-93 (*Stourzh*, Entstehungsgeschichte, 2006)
- Thirring*, Hans, Unbewaffnete Neutralität – zweite Runde, in: *Neues Forum*, 14. Jahr, Heft 167-168, Wien 1967, 808-810. (*Thirring*, Zweite Runde, 1967)
- Thirring*, Hans, Unbewaffnete Neutralität, in: *Neues Forum*, 13. Jahr, Heft 150-151, Wien 1966, 361-363. (*Thirring*, Unbewaffnete Neutralität, 1966)
- Ultsch*, Christian, Die Republik betet eine leere Monstranz an, in: *Die Presse*, vom 25. Oktober 2015, 1. (*Ultsch*, Leere Monstranz, 2015)
- Vec*, Miloš, Art. „Neutralität“, in: *Cordes*, Albrecht/*Lück*, Heiner/*Werkmüller*, Dieter (Hrsg), Handwörterbuch zur Deutschen Rechtsgeschichte, 2. Auflage, Bd. III, Berlin 2016, 1892-1896. (*Vec*, Neutralität, 2016)
- Weiser*, Ulrike, Nation Branding: Österreich, Land der Brückenbauer, in: *Die Presse* vom 12. August 2013. [http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1441008/Nation-Branding\\_Osterreich-Land-der-Brueckenbauer](http://diepresse.com/home/politik/innenpolitik/1441008/Nation-Branding_Osterreich-Land-der-Brueckenbauer), abgerufen am 13. Dezember 2015. (*Weiser*, Nation Branding, 2015)

## Sonstige Quellen (Interviews, Vorträge)

- Rathkolb*, Oliver, Österreich war nie neutral, Interview mit Marie-Theres Egyed, *derStandard.at* 26. Oktober 2012, <http://derstandard.at/1350259233572/Rathkolb-Oest-erreich-war-nie-neutral>, abgerufen am 19. Mai 2015. (*Rathkolb*, Österreich nie neutral, 2012)
- Zemanek*, Karl, Österreichs Neutralität und die GASP, Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes, Saarbrücken, den 17. Januar 1995, in: *Ress*, Georg/*Stein*, Torsten (Hrsg), Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut, Sektion Rechtswissenschaften, Nr 315, Saarbrücken 1995, 1-20.

## Links

- Aktuelle Zypern-Mission: Österreichisches Bundesheer, <http://www.bundesheer.at/ausl/e/zahlen.shtml>, abgerufen am 25. Oktober 2015.
- Ära Waldheim in den Vereinten Nationen, Website des Generalsekretärs: <http://www.un.org/sg/formersg/waldheim.shtml>, abgerufen, am 4. April 2016.
- Ära Waldheim, Archiv der Vereinten Nationen: <https://archives.un.org/content/un-secretary-general-kurt-waldheim>, abgerufen am 4. April 2016.
- Artikel vom 10. September 2012 mit dem Titel „Wie Österreichs Linke das Bundesheer abschaffen wollte“, <http://www.unzensuriert.at/content/0010003.Wie-sterreich-s-Linke-das-Bundesheer-abschaffen-wollte>, abgerufen am 03. September 2015.

## *Bibliographie*

- Atomwaffensperrvertrag, Website der Internationalen Atomenergiebehörde (IAEA): <https://www.iaea.org/publications/documents/treaties/npt>, abgerufen, am 6. April 2016.
- Bericht zur Golan Mission vom Österreichischen Bundesheer, <http://www.bundesheer.at/english/dynmod/artikel.php?id=4095>, abgerufen am 25. Oktober 2015.
- Berichte des Österreichischen Bundesheeres, Der UN-Einsatz in Zypern und die Kämpfe 1974, <http://www.bundesheer.at/truppendienst/ausgaben/artikel.php?id=1781>, abgerufen am 25. Oktober 2015.
- Biographie von Bruno Kreisky, Kreisky Archiv: <http://www.kreisky.org/ressourcen/ueber-bruno-kreisky/biographie.html> abgerufen, am 19.08.2015.
- 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 19.08.2015.
- Biographie von Willibald Pahr, Österreichisches Parlament: [https://www.parlament.gv.at/WWER/PAD\\_64381/index.shtml](https://www.parlament.gv.at/WWER/PAD_64381/index.shtml), abgerufen am 06. Dezember 2015.
- Curriculum Vitae von Bruno Simma, International Court of Justice: <http://www.icj-cij.org/court/index.php?p1=1&p2=2&p3=1&judge=14>, abgerufen am 4. April 2016.
- Der Standard, Golan-Mission: Letzte Bundesheer-Soldaten heimgekehrt, <http://derstandard.at/1373514162586/Golan-Abzug-Oesterreichs-letzte-UN-Soldaten-zurueckgekkehrt>, abgerufen am 25. Oktober 2015.
- Die Zeit Online, Österreich zieht Blauhelm-Soldaten von Golanhöhen ab, <http://www.zeit.de/politik/ausland/2013-06/Syrien-Golanhoehen-Oesterreich-Russland-AI-Kaida>, abgerufen am 25. Oktober 2015.
- Geschichte des Vienna International Center, 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.
- Hans Kelsen Institut: <http://www.univie.ac.at/staatsrecht-kelsen/kreis.php>, abgerufen am 21. Mai 2015.
- Karl Strupp in der Deutschen Biographie: <http://www.deutsche-biographie.de/sfz74918.html>, abgerufen am 29. Mai 2015.
- Kurier vom 31. Juli 2013, Golan: Letzte Blauhelme heimgekehrt, <http://kurier.at/politik/inland/golan-abzug-letzte-blauhelme-heimgekehrt/21.062.385>, abgerufen am 25. Oktober 2015.
- Medaillenspiegel Österreich auf der Homepage des Internationalen Olympischen Komitees: <http://www.olympic.org/austria>, abgerufen am 25. Oktober 2015
- Österreichische Blauhelmsoldaten am Golan, Website der UN Peacekeeping Missions, <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/undof/background.shtml>, abgerufen am 25. Oktober 2015.
- UNO-Mandat für militärische Maßnahmen im Jugoslawienkrieg: [www.un.org/en/sc/about/faq.shtml#measures](http://www.un.org/en/sc/about/faq.shtml#measures) abgerufen am 26. Oktober 2015.
- Wiener Zeitung vom 31. Juli 2013, Letzte österreichische Blauhelme aus dem Golan zurück, [http://www.wienerzeitung.at/dossiers/golan/565309\\_Letzte-oesterreichische-Blauhelme-aus-dem-Golan-zurueck.html](http://www.wienerzeitung.at/dossiers/golan/565309_Letzte-oesterreichische-Blauhelme-aus-dem-Golan-zurueck.html), abgerufen am 25. Oktober 2015.

ZIB 2 History vom 23. Oktober 2015 auf YouTube: <https://www.youtube.com/watch?v=VpJGeRh0q8k>, zuletzt abgerufen am 13. Dezember 2015.

Zur Wiederwahl Waldheims, 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.



## Dokumentenanhang

### **Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs vom 18. Oktober 1907**

#### **V. Haager Abkommen**

*Fundstellen:*

Reichsgesetzblatt (RGBl) Nr. 181/1913

[https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/  
19070029/191007110000/0.515.21.pdf](https://www.admin.ch/opc/de/classified-compilation/19070029/191007110000/0.515.21.pdf)

### **Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkriegs**

Abgeschlossen in Den Haag am 18. Oktober 1907

Von der Bundesversammlung genehmigt am 4. April 1910

Schweizerische Ratifikationsurkunde hinterlegt am 12. Mai 1910

In Kraft getreten für die Schweiz am 11. Juli 1910

*Seine Majestät der Deutsche Kaiser, König von Preussen; der Präsident der Vereinigten Staaten von Amerika; der Präsident der Argentinischen Republik; Seine Majestät der Kaiser von Österreich, König von Böhmen usw., und Apostolischer König von Ungarn; Seine Majestät der König der Belgier; der Präsident der Republik Bolivien; der Präsident der Republik der Vereinigten Staaten von Brasilien; Seine Königliche Hoheit der Fürst von Bulgarien; der Präsident der Republik Chile; der Präsident der Republik Kolumbien; der einstweilige Gouverneur der Republik Kuba; Seine Majestät der König von Dänemark; der Präsident der Dominikanischen Republik; der Präsident der Republik Ecuador; Seine Majestät der König von Spanien; der Präsident der Französischen Republik; Seine Majestät der König des Vereinigten Königreichs von Grossbritannien und Irland und der Britischen überseeischen Lande, Kaiser von Indien; Seine Majestät der König der Hellenen; der Präsident der Republik Guatemala; der Präsident der Republik Haiti; Seine Majestät der König von Italien; Seine*

*Majestät der Kaiser von Japan; Seine Königliche Hoheit der Grossherzog von Luxemburg, Herzog zu Nassau; der Präsident der Vereinigten Staaten von Mexiko; Seine Königliche Hoheit der Fürst von Montenegro; Seine Majestät der König von Norwegen; der Präsident der Republik Panama; der Präsident der Republik Paraguay; Ihre Majestät die Königin der Niederlande; der Präsident der Republik Peru; Seine Kaiserliche Majestät der Schah von Persien; Seine Majestät der König von Portugal und Algarbien usw.; Seine Majestät der König von Rumänien; Seine Majestät der Kaiser aller Reussen; der Präsident der Republik Salvador; Seine Majestät der König von Serbien; Seine Majestät der König von Siam; Seine Majestät der König von Schweden; der Schweizerische Bundesrat; Seine Majestät der Kaiser der Osmanen; der Präsident des Orientalischen Freistaats Uruguay; der Präsident der Vereinigten Staaten von Venezuela,*

in der Absicht, die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Landkrieges genauer festzustellen und die Lage der auf neutrales Gebiet geflüchteten Angehörigen einer Kriegsmacht zu regeln, sowie von dem Wunsche geleitet, den Begriff des Neutralen zu bestimmen, in Erwartung der Zeit, wo es möglich sein wird, die Lage neutraler Privatpersonen in ihren Beziehungen zu den Kriegführenden im ganzen zu regeln, haben beschlossen, zu diesem Zwecke ein Abkommen zu treffen, und haben demzufolge zu ihren Bevollmächtigten ernannt:

*(Es folgen die Namen der Bevollmächtigten)*

welche, nachdem sie ihre Vollmachten hinterlegt und diese in guter und gehöriger Form befunden haben, über folgende Bestimmungen übereingekommen sind:

## **I. Kapitel: Rechte und Pflichten der neutralen Mächte**

### **Art. 1**

Das Gebiet der neutralen Mächte ist unverletzlich.

### **Art. 2**

Es ist den Kriegführenden untersagt, Truppen oder Munitions- oder Verpflegungskolonnen durch das Gebiet einer neutralen Macht hindurchzuführen.

### **Art. 3**

Es ist den Kriegführenden gleichermassen untersagt:

- a) auf dem Gebiete einer neutralen Macht eine funkentelegrafische Station einzurichten oder sonst irgendeine Anlage, die bestimmt ist, einen Verkehr mit den kriegführenden Land- oder Seestreitmächten zu vermitteln;
- b) irgendeine Einrichtung dieser Art zu benutzen, die von ihnen vor dem Kriege auf dem Gebiete der neutralen Macht zu einem ausschliesslich militärischen Zwecke hergestellt und nicht für den öffentlichen Nachrichtendienst freigegeben worden ist.

### **Art. 4**

Auf dem Gebiet einer neutralen Macht dürfen zugunsten der Kriegführenden weder Korps von Kombattanten gebildet noch Werbeposten eröffnet werden.

### **Art. 5**

Eine neutrale Macht darf auf ihrem Gebiete keine der in den Artikeln 2–4 bezeichneten Handlungen dulden. Sie ist nur dann verpflichtet, Handlungen, die der Neutralität zuwiderlaufen, zu bestrafen, wenn diese Handlungen auf ihrem eigenen Gebiete begangen worden sind.

### **Art. 6**

Eine neutrale Macht ist nicht dafür verantwortlich, dass Leute einzeln die Grenze überschreiten, um in den Dienst eines Kriegführenden zu treten.

### **Art. 7**

Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, die für Rechnung des einen oder des anderen Kriegführenden erfolgende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, Munition und überhaupt von allem, was für ein Heer oder eine Flotte nützlich sein kann, zu verhindern.

**Art. 8**

Eine neutrale Macht ist nicht verpflichtet, für Kriegführende die Benutzung von Telegrafien- oder Fernsprechleitungen sowie von Anlagen für drahtlose Telegrafie, gleichviel, ob sie ihr selbst oder Gesellschaften oder Privatpersonen gehören, zu untersagen oder zu beschränken.

**Art. 9**

Alle Beschränkungen oder Verbote, die von einer neutralen Macht in Ansehung der in den Artikeln 7 und 8 erwähnten Gegenstände angeordnet werden, sind von ihr auf die Kriegführenden gleichmässig anzuwenden.

Die neutrale Macht hat darüber zu wachen, dass die gleiche Verpflichtung von den Gesellschaften oder Privatpersonen eingehalten wird, in deren Eigentum sich Telegrafien- oder Fernsprechleitungen oder Anlagen für drahtlose Telegrafie befinden.

**Art. 10**

Die Tatsache, dass eine neutrale Macht eine Verletzung ihrer Neutralität selbst mit Gewalt zurückweist, kann nicht als eine feindliche Handlung angesehen werden.

**II. Kapitel:**

**Bei Neutralen untergebrachte Angehörige einer Kriegsmacht und in Pflege befindliche Verwundete**

**Art. 11**

Die neutrale Macht, auf deren Gebiet Truppen der kriegführenden Heere übertreten, muss sie möglichst weit vom Kriegsschauplatz unterbringen.

Sie kann sie in Lagern verwahren und sie auch in Festungen oder in anderen zu diesem Zwecke geeigneten Orten einschliessen. Es hängt von ihrer Entscheidung ab, ob Offiziere, die sich auf Ehrenwort verpflichten, das neutrale Gebiet nicht ohne Erlaubnis zu verlassen, freigelassen werden können.

**Art. 12**

In Ermangelung einer besonderen Vereinbarung hat die neutrale Macht den bei ihr untergebrachten Personen Nahrung, Kleidung und die durch die Menschlichkeit gebotenen Hilfsmittel zu gewähren.

Die durch die Unterbringung verursachten Kosten sind nach dem Friedensschluss zu ersetzen.

**Art. 13**

Die neutrale Macht, die entwichene Kriegsgefangene bei sich aufnimmt, wird diese in Freiheit lassen. Wenn sie ihnen gestattet, auf ihrem Gebiete zu verweilen, so kann sie ihnen den Aufenthaltsort anweisen.

Die gleiche Bestimmung findet Anwendung auf die Kriegsgefangenen, die von den Truppen bei ihrer Flucht auf das Gebiet der neutralen Macht mitgeführt werden.

**Art. 14**

Eine neutrale Macht kann den Durchzug von Verwundeten oder Kranken der kriegführenden Heere durch ihr Gebiet gestatten, doch nur unter dem Vorbehalte, dass die zur Beförderung benutzten Züge weder Kriegspersonal noch Kriegsmaterial mit sich führen. Die neutrale Macht ist in einem solchen Falle verpflichtet, die erforderlichen Sicherheits- und Aufsichtsmaßnahmen zu treffen.

Die der Gegenpartei angehörenden Verwundeten oder Kranken, die unter solchen Umständen von einem der Kriegführenden auf neutrales Gebiet gebracht werden, sind von der neutralen Macht derart zu bewachen, dass sie an den Kriegsunternehmungen nicht wieder teilnehmen können. Diese Macht hat die gleichen Verpflichtungen in Ansehung der ihr anvertrauten Verwundeten oder Kranken des anderen Heeres.

**Art. 15**

Das Genfer Abkommen<sup>5</sup> gilt auch für die im neutralen Gebiet untergebrachten Kranken und Verwundeten.

**III. Kapitel:  
Neutrale Personen**

**Art. 16**

Als Neutrale sind anzusehen die Angehörigen eines an dem Kriege nicht beteiligten Staates.

**Art. 17**

Ein Neutraler kann sich auf seine Neutralität nicht berufen:

- a) wenn er feindliche Handlungen gegen einen Kriegführenden begeht;

b) wenn er Handlungen zugunsten eines Kriegführenden begeht, insbesondere, wenn er freiwillig Kriegsdienste in der bewaffneten Macht einer der Parteien nimmt.

In einem solchen Falle darf der Neutrale von dem Kriegführenden, dem gegenüber er die Neutralität ausser acht gelassen hat, nicht strenger behandelt werden, als ein Angehöriger des anderen kriegführenden Staates wegen der gleichen Tat behandelt werden kann.

#### **Art. 18**

Als Handlungen zugunsten eines Kriegführenden im Sinne des Artikels 17 Buchstabe

b sind nicht anzusehen:

a) die Übernahme von Lieferungen oder die Bewilligung von Darlehen an einen Kriegführenden, vorausgesetzt, dass der Lieferant oder Darleiher weder im Gebiete der anderen Partei noch in dem von ihr besetzten Gebiete wohnt und dass auch die Lieferungen nicht aus diesen Gebieten herrühren;

b) die Leistung von polizeilichen oder Zivilverwaltungsdiensten.

### **IV. Kapitel: Eisenbahnmaterial**

#### **Art. 19**

Das aus dem Gebiet einer neutralen Macht herrührende Eisenbahnmaterial, das entweder dieser Macht oder Gesellschaften oder Privatpersonen gehört und als solches erkennbar ist, darf von einem Kriegführenden nur in dem Falle und in dem Masse, in dem eine gebieterische Notwendigkeit es verlangt, requiriert und benutzt werden. Es muss möglichst bald in das Herkunftsland zurückgesandt werden.

Desgleichen kann die neutrale Macht im Falle der Not das aus dem Gebiete der kriegführenden Macht herrührende Material in entsprechendem Umfange festhalten und benutzen. Von der einen wie von der anderen Seite soll eine Entschädigung nach Verhältnis des benutzten Materials und der Dauer der Benutzung gezahlt werden.

## V. Kapitel: Schlussbestimmungen

### Art. 20

Die Bestimmungen dieses Abkommens finden nur zwischen Vertragsmächten Anwendung und nur dann, wenn die Kriegführenden sämtlich Vertragsparteien sind.

### Art. 21

Dieses Abkommen soll möglichst bald ratifiziert werden.

Die Ratifikationsurkunden sollen in Den Haag hinterlegt werden. Die erste Hinterlegung von Ratifikationsurkunden wird durch ein Protokoll festgestellt, das von den Vertretern der daran teilnehmenden Mächte und von dem niederländischen Minister der auswärtigen Angelegenheiten unterzeichnet wird. Die späteren Hinterlegungen von Ratifikationsurkunden erfolgen mittels einer schriftlichen, an die Regierung der Niederlande gerichteten Anzeige, der die Ratifikationsurkunde beizufügen ist.

Beglaubigte Abschrift des Protokolls über die erste Hinterlegung von Ratifikationsurkunden, der im vorstehenden Absatz erwähnten Anzeigen sowie der Ratifikationsurkunden wird durch die Regierung der Niederlande unverzüglich den zur zweiten Friedenskonferenz eingeladenen Mächten sowie den anderen Mächten, die dem Abkommen beigetreten sind, auf diplomatischem Wege mitgeteilt werden. In den Fällen des vorstehenden Absatzes wird die bezeichnete Regierung ihnen zugleich bekanntgeben, an welchem Tage sie die Anzeige erhalten hat.

### Art. 22

Die Mächte, die nicht unterzeichnet haben, können diesem Abkommen später beitreten.

Die Macht, die beizutreten wünscht, hat ihre Absicht der Regierung der Niederlande schriftlich anzuzeigen und ihr dabei die Beitrittsurkunde zu übersenden, die im Archive der bezeichneten Regierung hinterlegt werden wird. Diese Regierung wird unverzüglich allen anderen Mächten beglaubigte Abschrift der Anzeige wie der Beitrittsurkunde übersenden und zugleich angeben, an welchem Tage sie die Anzeige erhalten hat.

### Art. 23

Dieses Abkommen wird wirksam für die Mächte, die an der ersten Hinterlegung von Ratifikationsurkunden teilgenommen haben, sechzig Tage

nach dem Tage, an dem das Protokoll über diese Hinterlegung aufgenommen worden ist, und für die später ratifizierenden oder beitretenden Mächte sechzig Tage, nachdem die Regierung der Niederlande die Anzeige von ihrer Ratifikation oder von ihrem Beitritt erhalten hat.

**Art. 24**

Sollte eine der Vertragsmächte dieses Abkommen kündigen wollen, so soll die Kündigung schriftlich der Regierung der Niederlande erklärt werden, die unverzüglich beglaubigte Abschrift der Erklärung allen anderen Mächten mitteilt und ihnen zugleich bekanntgibt, an welchem Tage sie die Erklärung erhalten hat.

Die Kündigung soll nur in Ansehung der Macht wirksam sein, die sie erklärt hat, und erst ein Jahr, nachdem die Erklärung bei der Regierung der Niederlande eingegangen ist.

**Art. 25**

Ein im niederländischen Ministerium der auswärtigen Angelegenheiten geführtes Register soll den Tag der gemäss Artikel 21 Absätze 3 und 4 erfolgten Hinterlegung von Ratifikationsurkunden angeben sowie den Tag, an dem die Anzeigen von dem Beitritt (Artikel 22 Absatz 2) oder von der Kündigung (Artikel 24 Absatz 1) eingegangen sind.

Jede Vertragsmacht hat das Recht, von diesem Register Kenntnis zu nehmen und beglaubigte Auszüge daraus zu verlangen.

*Zu Urkund dessen* haben die Bevollmächtigten dieses Abkommen mit ihren Unterschriften versehen.

Geschehen in Den Haag, am achtzehnten Oktober neunzehnhundertsieben in einer einzigen Ausfertigung, die im Archive der Regierung der Niederlande hinterlegt bleiben soll und wovon beglaubigte Abschriften den zur zweiten Friedenskonferenz eingeladenen Mächten auf diplomatischem Wege übergeben werden sollen.

*(Es folgen die Unterschriften)*

**Geltungsbereich des Abkommens am 1. April 1981**

Vertragsstaaten	Ratifikation oder Beitritt		Inkrafttreten	
Äthiopien	5. August	1935	4. Oktober	1935
Belgien	8. August	1910	7. Oktober	1910
Bolivien	27. November	1909	26. Januar	1910
Brasilien	5. Januar	1914	6. März	1914
China	15. Januar	1910	16. März	1910
Dänemark	27. November	1909	26. Januar	1910
Deutschland	27. November	1909	26. Januar	1910
EI Salvador	27. November	1909	26. Januar	1910
Finnland	9. Juni	1922	8. August	1922
Frankreich	7. Oktober	1910	6. Dezember	1910
Guatemala	13. April	1910	12. Juni	1910
Haiti	2. Februar	1910	3. April	1910
Japan	13. Dezember	1911	11. Februar	1912
Kuba	22. Februar	1912	22. April	1912
Liberia	4. Februar	1914	5. April	1914
Luxemburg	5. September	1912	4. November	1912
Mexiko	27. November	1909	26. Januar	1910
Nicaragua	16. Dezember	1909	14. Februar	1910
Niederlande	27. November	1909	26. Januar	1910
Norwegen	19. September	1910	18. November	1910
Österreich	27. November	1909	26. Januar	1910
Panama	11. September	1911	10. November	1911
Polen	7. Mai	1925	6. Juli	1925
Portugal	13. April	1911	12. Juni	1911
Rumänien	1. März	1912	30. April	1912
Schweden	27. November	1909	26. Januar	1910
Schweiz	12. Mai	1910	11. Juli	1910
Sowjetunion	27. November	1909	26. Januar	1910
Spanien	18. März	1913	17. Mai	1913
Thailand	12. März	1910	11. Mai	1910
Ungarn	27. November	1909	26. Januar	1910
Vereinigte Staaten von Amerika	27. November	1909	26. Januar	1910

## Neutralitätskonzept der Schweiz vom 26. November 1954

Fundstellen:

www.dodis.ch

Vgl. *Verosta*, Stephan, Die dauernde Neutralität, Gutachten, Wien 1967, 113-117.

### Der Begriff der Neutralität

#### I.

Es ist zu unterscheiden zwischen der gewöhnlichen und der dauernden oder ständigen Neutralität.

Unter gewöhnlicher Neutralität versteht man den Rechtsstatus eines Staates, welcher nicht an einem zwischen andern Staaten ausgebrochenen Krieg teilnimmt. Ihre Voraussetzungen sind daher:

- 1) Bestehen eines Krieges im Sinne des Völkerrechts.
- 2) Nichtbeteiligung eines Staates an den Feindseligkeiten.

Die dauernde Neutralität besteht darin, dass ein Staat sich verpflichtet, dauernd neutral zu sein. Dazu kann die ausdrückliche Verpflichtung anderer Staaten treten, diese Neutralität zu respektieren. Es ist also zwischen einseitiger und vertraglicher dauernder Neutralität zu unterscheiden; beide können kombiniert sein wie im Falle der Schweiz.

#### II.

Die gewöhnliche Neutralität schafft keine Rechte und Pflichten in Friedenszeiten.

Nur für einen dauernd neutralen Staat bestehen Rechte und Pflichten schon in Friedenszeiten. Letztere lassen sich folgendermassen umschreiben:

- 1) Verpflichtung, keinen Krieg zu beginnen.
- 2) Verpflichtung, die Neutralität bzw. die Unabhängigkeit zu verteidigen.
- 3) Die sogenannten sekundären Pflichten oder Vorwirkungen der dauernden Neutralität.

Sie lassen sich dahingehend zusammenfassen, dass ein dauernd neutraler Staat alles zu tun hat, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen wird und alles zu unterlassen hat, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. D.h., er hat im allgemeinen zu vermeiden, Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Drittstaaten. Er ist verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu führen. Die Durchführung dieser Neutralitätspolitik ist eine Sache des freien Ermessens.

### III.

Ueber die beiden Hauptpflichten des dauernd neutralen Staates in Friedenszeiten brauchen keine weiteren Erklärungen gegeben zu werden. Hingegen ist in Bezug auf die sogenannten Vorwirkungen zu untersuchen, welche Pflichten sich in politischer, militärischer und wirtschaftlicher Natur ergeben.

1) Als politische Neutralität kann man die Verpflichtung des neutralen Staates bezeichnen, seine Aussenpolitik so einzurichten, dass er in keinen Krieg hineingezogen werden kann. Er darf insbesondere keine Verträge schliessen, die ihn zum Kriegführen verpflichten, z.B. Offensiv-Allianzen oder Defensiv-Bündnisse mit Reziprozitätswirkung, Garantieverträge, Abkommen über kollektive Sicherheit. Diese Verpflichtung ist wie alle anderen einschränkend auszulegen und kann sich nur auf eigentliche aussenpolitische Akte (z.B. humanitäre Aktionen zugunsten der Bevölkerung bestimmter Staaten, Aufklärung des eigenen Volkes durch die Regierung über die politische Lage, Einrichtung der innerstaatlichen Organisation, usw.). Es ist selbstverständlich, dass eine Verpflichtung zu einer sogenannten moralischen Neutralität nicht besteht. Das Individuum ist nicht Träger völkerrechtlicher Neutralitätspflichten (die Neutralität verlangt deshalb grundsätzlich keine Einschränkung der Pressefreiheit).

Bei der Teilnahme an internationalen Konferenzen und internationalen Organisationen ist zu unterscheiden, ob diese einen vorwiegend wirtschaftlichen, kulturellen oder technischen Aspekt aufweisen. Handelt es sich um Konferenzen oder Organisationen politischen Charakters, so kommt eine Beteiligung höchstens in Frage, wenn sie eine gewisse Universalität aufweisen. Es müssen die hauptsächlichsten Vertreter der in Frage kommenden politischen Gruppierungen daran teilnehmen, insbesondere beide Parteien eines allfälligen Konfliktes. Es gilt auch hier für die Schweiz, eine Parteinahme zu vermeiden.

Hingegen steht den neutralen Staaten das Recht zu, gute Dienste oder Vermittlung anzubieten, und zwar auch während allfälligen Feindseligkeiten; die Ausübung dieses Rechtes kann niemals von einem der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angesehen werden (Art. 3 Haager-Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle vom 18. Oktober 1907).

2) Von militärischer Neutralität kann insofern gesprochen werden, als der dauernd neutrale Staat im allgemeinen keine militärischen Vereinbarungen mit anderen Staaten abschliessen darf. Es gilt das gleiche wie unter 1) Gesagte.

3) Eine wirtschaftliche Neutralität besteht nur insoweit, als der dauernd neutrale Staat keine Zoll- oder Wirtschaftsunion mit einem anderen Staate abschliessen darf, da er sich dadurch mehr oder weniger seiner Unabhängigkeit auch in politischer Beziehung begeben würde. Voraussetzung ist, dass der neutrale Staat den schwächeren Teil bildet und dadurch in Abhängigkeit von seinem stärkeren Partner gerät; in diesem Falle wird auch die rechtliche Möglichkeit einer Kündigung des Unionsvertrages oder eine besondere Kriegsklausel an der bestehenden Sachlage nichts ändern.

Im Übrigen besteht keine wirtschaftliche Neutralität, es sei denn, dass der neutrale Staat durch wirtschaftspolitische Massnahmen die Aufrüstung oder politisch motivierte, gegen ihre Gegner gerichtete wirtschaftliche Massnahmen anderer Staaten ausdrücklich und absichtlich unterstützt, sodass die Haltung des neutralen Staates in einem Kriege präjudiziert wäre und Zweifel an seiner Haltung aufkommen.

Ganz allgemein ist festzustellen, dass der dauernd neutrale Staat keine Einwendungen gegenüber andern Staaten eingehen darf, welche ihn im Kriegsfall zu neutralitätswidrigem Verhalten gegen die Vorschriften des gewöhnlichen Neutralitätsrechtes, das erst im Kriege in Wirksamkeit tritt, verpflichten würden.

#### IV.

Im Kriegsfall kommen zu den Pflichten des dauernd neutralen Staates diejenigen eines gewöhnlichen Neutralen nach dem allgemeinen Neutralitätsrecht hinzu.

Grundsätzlich gilt nach letzterem, dass der Neutrale nicht in den Krieg zu Gunsten einer Partei eingreifen darf (Verbot der Intervention, auch durch

politische oder wirtschaftliche Massnahmen). Daneben gilt im allgemeinen das Prinzip der Gleichbehandlung; jedoch enthält das positive Recht zahlreiche Ausnahmen von diesem Grundsatz.

Die Neutralität endet mit dem Eintritt des Kriegszustandes für den neutralen Staat (nicht aber schon mit der gewaltsamen Abwehr einer Neutralitätsverletzung, Art. 10 V. Haager-Konvention).

Politische und militärische Neutralitätspflichten lassen sich kaum trennen. Kurz gesagt handelt es sich um folgendes:

- 1) Verbot von Feindseligkeiten gegen einen kriegführenden.
- 2) Verbot der Lieferung von Truppen.
- 3) Verbot der Ueberlassung von Hoheitsrechten des neutralen Staates an einen Kriegführenden.
- 4) Pflicht zur Aufrechterhaltung der Unverletzlichkeit des Gebietes des neutralen Staates.

Insbesondere sind zu verhindern Kriegshandlungen, Durchfuhr von Truppen, Munitions- oder Verpflegungskolonnen, Ueberlassung von neutralem Gebiet als Operationsbasis, Errichtung von Aushebungs- oder Werbestedlen, Unterhaltung von Funkstationen, Ueberfliegen.

Diese Pflichten sind nach Massgabe der dem neutralen Staat zur Verfügung stehenden Mittel zu erfüllen. (Wenn auch das V. Haager-Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges keine Bestimmung dieses Inhalts enthält, wie die Art. 3, 8 und 25 des XIII. Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekrieges, so ist doch festzustellen, dass es sich hier um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz handelt.)

Von wirtschaftlicher Neutralität kann nur insoweit gesprochen werden, als der neutrale Staat verpflichtet ist, den Kriegführenden keine finanzielle Unterstützung – gemeint sind natürlich Anleihen und finanzielle Leistungen zur direkten Verwendung für die Kriegführung jedoch nicht Kredite zu handelspolitischen Zwecken, insbesondere zur Aufrechterhaltung des normalen Handelsverkehrs – zu gewähren oder ihnen Waffen und Munition zu liefern und zwar auch dann, wenn beide Parteien gleich behandelt würden (absolute Pflicht). Hingegen ist er nicht verpflichtet, Privatpersonen die für Rechnung des einen oder anderen Kriegführenden erfolgende Aus- oder Durchfuhr von Waffen, Munition und anderem Kriegsmaterial zu verbieten. Werden jedoch derartige Verbote oder Einschränkungen er-

lassen, so hat der Neutrale sie auf alle Kriegführenden gleichmässig anzuwenden.

Im übrigen besteht keine wirtschaftliche Neutralität. Der neutrale Staat hat im Gegenteil ein Recht auf Handelsverkehr mit den Kriegführenden. Die Schweiz hat diesen Standpunkt immer vertreten (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919 betreffend Eintritt der Schweiz in den Völkerbund). Der neutrale Staat hat sich lediglich gewisse Eingriffe der Kriegführenden gefallen zu lassen (z.B. Verbot der Konterbande, Blockade usw.). Die von der Eidgenossenschaft während des letzten Krieges befolgten Prinzipien des *courant normal* und der gleichwertigen Gegenleistung im Handelsverkehr sind von ihr selbst gewählte wirtschaftspolitische Grundsätze.

Immerhin kann aus der allgemeinen Pflicht der Nichtintervention in die Feindseligkeiten abgeleitet werden, dass eine aussergewöhnliche, besonders ins Gewicht fallende wirtschaftliche Begünstigung einer Partei eine Neutralitätsverletzung darstellt.

## V.

Grundsätzlich sind alle Neutralitätspflichten als Einschränkung der Souveränität restriktiv zu interpretieren.

Wenn ein neutraler Staat, wie besonders die Schweiz, ein mehreres tut als es die Pflichten der dauernd oder der gewöhnlichen Neutralität verlangen würden, dann nicht im Sinne der Erfüllung einer Rechtspflicht, sondern aus politischen Erwägungen, um das Vertrauen der Kriegführenden in die Aufrechterhaltung der Neutralität zu bekräftigen.

Bern, den 26. November 1954.

## **Moskauer Memorandum vom 15. April 1955**

*Fundstelle:*

*Stourzh, Gerald, Um Einheit und Freiheit, Staatsvertrag, Neutralität und das Ende der Ost-West-Besetzung Österreichs, 1945-1955, Wien/Köln/Graz 2005, 667-670.*

### **Memorandum über die Ergebnisse der Besprechungen zwischen der Regierungsdelegation der Republik Österreich und der Regierungsdelegation der Sowjetunion („Moskauer Memorandum“, 15. April 1955)**

#### **1.**

Im Zuge der Besprechungen über den ehesten Abschluß des österreichischen Staatsvertrages in Moskau vom 12. bis 15. April 1955 wurde zwischen der sowjetischen und der österreichischen Delegation Einverständnis darüber erzielt, daß im Hinblick auf die von den Mitgliedern der sowjetischen Regierung dem Herrn Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR und Außenminister der UdSSR W. M. Molotow und dem Herrn Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR A. I. Mikojan - abgegebenen Erklärungen, Herr Bundeskanzler Ing. Julius Raab, Herr Vizekanzler Dr. Adolf Schärf, Herr Außenminister Dr. h.c. Ing. Leopold Figl, Herr Staatssekretär Dr. Bruno Kreisky im Zusammenhang mit dem Abschluß des österreichischen Staatsvertrages für die Herbeiführung folgender Beschlüsse und Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung Sorge getragen werden.

1.) Im Sinne der von Österreich bereits auf der Konferenz von Berlin im Jahre 1954 abgegebenen Erklärung, keinen militärischen Bündnissen beizutreten und militärische Stützpunkte auf seinem Gebiet nicht zuzulassen, wird die österreichische Bundesregierung eine Deklaration in einer Form abgeben, die Österreich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird.

2.) Die österreichische Bundesregierung wird diese österreichische Deklaration gemäß den Bestimmungen der Bundesverfassung dem österreichischen Parlament unmittelbar nach Ratifikation des Staatsvertrages zur Beschlußfassung vorlegen.

- 3.) Die Bundesregierung wird alle zweckdienlichen Schritte unternehmen, um für diese vom österreichischen Parlament bestätigte Deklaration eine internationale Anerkennung zu erlangen.
- 4.) Die österreichische Bundesregierung wird eine Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebietes durch die vier Großmächte begrüßen.
- 5.) Die österreichische Bundesregierung wird sich für die Abgabe einer solchen Garantieerklärung durch die vier Großmächte bei den Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten von Amerika einsetzen.
- 6.) Die Bundesregierung wird nach Übergabe der deutschen Vermögenswerte in der sowjetischen Besatzungszone an Österreich Maßnahmen herbeiführen, die eine Überführung dieser Vermögenswerte in das Eigentum ausländischer Staatsangehöriger einschließlich juristischer Personen privaten oder öffentlichen Rechts ausschließt. Ferner wird sie dafür Sorge tragen, daß gegen die bei den früheren USIA-Betrieben, bei den Betrieben der ehemaligen sowjetischen Mineralölverwaltung, der Aktiengesellschaft OROP und bei der DDSG Beschäftigten keine diskriminierenden Maßnahmen ergriffen werden.

## II.

Die Herren Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR W. M. Molotow und A. I. Mikojan haben namens der Sowjetregierung im Hinblick auf die Erklärungen der österreichischen Regierungsdelegation folgende Erklärungen abgegeben:

- 1.) Die Sowjetregierung ist bereit, den österreichischen Staatsvertrag unverzüglich zu unterzeichnen.
- 2.) Die Sowjetregierung erklärt sich damit einverstanden, daß alle Besatzungstruppen der Vier Mächte nach Inkrafttreten des Staatsvertrages, nicht später als am 31. Dezember 1955, aus Österreich abgezogen werden.
- 3.) Die Sowjetregierung hält die Artikel 6, 11, 15, 16 bis und 36 für überholt oder überflüssig und ist bereit, diese Artikel fallen zu lassen. Sie ist überdies bereit, auch den Artikel 48 bis bei gleichzeitigem Verzicht Österreichs auf die Forderungen an die Sowjetunion aus den sogenannten "zivilen Besatzungskosten" fallen zu lassen.

Sie wird überdies die österreichische Regierung in ihren Bemühungen, weitere mögliche Änderungen des Staatsvertragsentwurfes zu erreichen, unterstützen und solchen Änderungen zustimmen. Jedoch besteht Einverständnis darüber, daß durch Vorschläge zur Änderung des Vertrages die Verhandlungen zum Abschluß des Staatsvertrages zwischen den Vier Mächten und Österreich nicht unnötig verzögert werden sollen.

4.) Die Sowjetregierung ist bereit, die Deklaration über die Neutralität Österreichs anzuerkennen.

5.) Die Sowjetregierung ist bereit, an einer Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebietes durch die Vier Großmächte - nach dem Muster der Schweiz - teilzunehmen.

### [III.]

Als Ergebnis des stattgefundenen Meinungsaustausches sind die Delegationen zu Folgendem gelangt:

*Über die Lieferung von Waren an die UdSSR zur Ablöse des Wertes der gemäß dem österreichischen Staatsvertrag (Artikel 35) übergebenen sowjetischen Unternehmen in Österreich.*

1.) Die Sowjetregierung ist im Sinne ihrer auf der Konferenz in Berlin 1954 gemachten Zusage bereit, den Gegenwert der in Artikel 35 angeführten Pauschalsumme von 150 Millionen Dollar *zur Gänze* in österreichischen Warenlieferungen entgegenzunehmen.

2.) Die sowjetische Delegation nimmt die Erklärung der österreichischen Delegation zur Kenntnis, daß diese die Liste der Waren, welche sie von der sowjetischen Delegation erhalten hat, als Grundlage annimmt und in diesem Zusammenhang besondere Bevollmächtigte der österreichischen Regierung nicht später als bis Ende Mai dieses Jahres sich nach Moskau begeben werden.

3.) Die sowjetische Delegation nimmt auch die Erklärung der österreichischen Delegation zur Kenntnis, daß die österreichische Regierung eine besondere Kommission bilden wird, welche sich mit den Terminen und der Qualität der Lieferung der Waren an die Sowjetunion befassen wird, und zwar in den vereinbarten Mengen für die allgemeine Summe von 150 Millionen am. Dollar, d. h. 25 Millionen am. Dollar jährlich.

4.) Die österreichische Delegation hat sich bereit erklärt, den Vertretern des sowjetischen Bestellers die Möglichkeit zu gewährleisten, bei Übernahme der Waren, die zur Lieferung an die Sowjetunion auf Rechnung der obigen Summe bestimmt sind, Prüfungen durchzuführen. Es besteht Einverständnis darüber, daß die Lieferung der Waren franko österreichische Grenze zu Weltmarktpreisen erfolgen soll. Die Preise und die Menge der Waren werden durch die beiden Parteien jährlich, 3 Monate vor Beginn eines jeden Jahres, abgesprochen werden. Die Österreichische Nationalbank wird Garantiewechsel zur Sicherstellung der obigen Warenlieferungen auf die im Staatsvertragsentwurf erwähnte Summe von 150 Millionen am. Dollar ausfolgen. Die Wechsel der Österreichischen Nationalbank werden nach Maßgabe der Tilgung der Wechselsumme durch Warenlieferungen zurückgegeben werden.

*Zur Übergabe der von der UdSSR in Österreich innegehabten Ölunternehmen an Österreich*

1.) Die sowjetische Delegation nimmt den Vorschlag der österreichischen Delegation an, wonach die österreichische Regierung für die an Österreich übergebenen und von der UdSSR innegehabten Ölfelder und Ölraffinerien eine Bezahlung durch Lieferungen von Rohöl im Ausmaß von einer Million Tonnen jährlich innerhalb von 10 Jahren, also von insgesamt 10 Millionen Tonnen, an die Sowjetunion leisten wird. Die sowjetische Delegation nimmt die Erklärung der österreichischen Delegation zur Kenntnis, daß die österreichische Regierung sich das Recht vorbehält, die Lieferungen der angeführten Menge von Rohöl an die Sowjetunion auch in kürzeren Fristen durchzuführen. Das Rohöl wird zu folgenden Bedingungen geliefert werden: franko österreichische Grenze, frei von Abgaben und Zöllen.

2.) Die österreichische Delegation hat die Erklärung der sowjetischen Delegation zur Kenntnis genommen, daß zu den von der Sowjetunion an Österreich übergebenen Ölunternehmen und Ölfeldern auch die Raffinerien und die Aktiengesellschaft für Handel mit Ölprodukten (OROP) gehören.

*Zur Übergabe der Vermögenswerte der Donaudampfschiffahrtsgesellschaft im östlichen Österreich an Österreich*

Die sowjetische Seite übergibt an Österreich alle Vermögenswerte der Donaudampfschiffahrtsgesellschaft, die sich im östlichen Österreich befinden einschließlich der Schiffswerft in Korneuburg, der Schiffe und Hafenanlagen, wofür die österreichische Regierung gleichzeitig mit der Übergabe

dieser Vermögenswerte an Österreich den Betrag von zwei Millionen am Dollar an die Sowjetunion auszahlen wird.

*Zur Frage des Handels zwischen der Sowjetunion und Österreich*

1.) Es wurde zwischen der Sowjetunion und Österreich Einverständnis erzielt, einen Handelsvertrag für die Dauer von fünf Jahren abzuschließen, mit automatischer Verlängerung, sofern keine Kündigung des Vertrages von einer der beiden Parteien erfolgt.

2.) Weiters wurde auch Einverständnis darüber erzielt, daß ein Vertrag über den Warenaustausch und den Zahlungsverkehr zwischen Österreich und der Sowjetunion für die Dauer von fünf Jahren geschlossen wird, wobei die Mengen der Waren jährlich vereinbart werden.

Ausgefertigt in zwei Exemplaren, jedes in deutscher und russischer Sprache, wobei beide Texte gleichermaßen authentisch sind.

Zur Beurkundung des oben Angeführten wird dieses Memorandum paraphiert.

Für die Regierungsdelegation der Sowjetunion:

W. M. Molotow m. p.

A. I. Mikojan m. p.

Für die österreichische Regierungsdelegation:

J. Raab m. p.

A. Schärf m. p.

L. Figl m. p.

B. Kreisky m. p.

Moskau, am 15. April 1955

**Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität  
Österreichs vom 26. Oktober 1955**

*Fundstelle:*

BGBI 211/1955

**211. Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955  
über die Neutralität Österreichs.**

Der Nationalrat hat beschlossen:

**Artikel I.**

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

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

**Artikel II.**

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

**„Brief nach Brüssel“, 14. Juli 1989**

*Fundstelle:*

[https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Brief\\_Bruessel.pdf](https://www.parlament.gv.at/ZUSD/PDF/Brief_Bruessel.pdf)

*„Der Bundesminister für Auswärtige Angelegenheiten*

Wien, am 14. Juli 1989

Herr Präsident!

Im Namen der Republik Österreich habe ich die Ehre, unter Bezugnahme auf Artikel 237 des Vertrages zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft den Antrag auf Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft zu stellen.

Österreich geht bei der Stellung dieses Antrages von der Wahrung seines internationalen anerkannten Status der immerwährenden Neutralität, die auf dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 beruht, sowie davon aus, daß es auch als Mitglied der Europäischen Gemeinschaften aufgrund des Beitrittsvertrages in der Lage sein wird, die ihm aus seinem Status als immerwährend neutraler Staat erfließenden rechtlichen Verpflichtungen zu erfüllen und seine Neutralitätspolitik als spezifischen Beitrag zur Aufrechterhaltung von Frieden und Sicherheit in Europa fortzusetzen.

Genehmigen Sie, Herr Präsident, den Ausdruck meiner vorzüglichen Hochachtung

Seiner Exzellenz

Herrn Roland DUMAS

Präsident des Rates der Europäischen Gemeinschaften

Brüssel“

