

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 Beitrags zu den Europäischen Gemeinschaften Aufsehen. Das Gutachten, das im Auftrag der Industriellenvereinigung erstellt wurde,⁶²⁵ 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.⁶²⁶ 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.⁶²⁷

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.⁶²⁸ 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.⁶²⁹ 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.⁶³⁰ Ein weiterer wichtiger Punkt in diesem Zusammenhang ist die Aktualisierung der (gewöhnlichen) Neutralität, denn das Neutralitätsrecht ist nach herrschender Lehre an das Kriegsrecht gebunden.⁶³¹

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 *Vec*, 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.⁶³² 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“⁶³³ 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.“⁶³⁴ 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.⁶³⁵ 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 schließen

632 Neuhold, Hanspeter, Permanent Neutrality and Nonalignment, Similarities and Differences, in: Bauer, Robert, A. (Hrsg), The Austrian Solution, International Conflict and Cooperation, Charlottes-ville 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, Manfried (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.⁶³⁶

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.⁶³⁷

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.⁶³⁸ 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.⁶³⁹

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.⁶⁴⁰ Wie bereits mehrmals erwähnt wurde, war eine Garantie der österreichischen Neutralität von der Sowjetunion im Moskauer Memorandum vorgeschlagen worden.⁶⁴¹ 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.⁶⁴² Eine gute Zusammenarbeit der Neutralen untereinander aber auch gemeinsam mit den blockfreien Staaten Europas zeigt sich im Rahmen der KSZE.⁶⁴³ Die Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen sehen Schweden, Finnland und Österreich als Chance an, ihren Anliegen auf internationalem Niveau Gehör zu verschaffen.⁶⁴⁴ 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.⁶⁴⁵

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.⁶⁴⁶

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 spectors 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.“⁶⁴⁷

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.⁶⁴⁸ Während dieses Verbot bei der dauernden Neutralität vertraglich ausgeschlossen ist, gilt es in der Bewegung der Blockfreien lediglich als politische Maxime.⁶⁴⁹

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.⁶⁵⁰ Was diese unterschiedlichen Staaten einte, war zum einen das niedrige Level an wirtschaftlicher Entwicklung, zum anderen der Wille zur (post-)kolonialen Unabhängigkeit.⁶⁵¹

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 Staatschefs, 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.⁶⁵²

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“.⁶⁵³ 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.⁶⁵⁴ Dennoch zeigt sich etwa Österreich solidarisch mit den Ländern der *Dritten Welt*⁶⁵⁵ 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.⁶⁵⁶ So schlug etwa Kreisky einen Marshallplan für die Dritte Welt vor. Dieser sah vor, dass die Entwicklungsländer den Industriestaaten Kapitalgeschenke abkaufen und diese Erlöse in einen Fonds 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.⁶⁵⁷ Abgesehen davon hinkt Österreich hinsichtlich der Entwicklungshilfe anderen OECD-Staaten hinterher. Die Vorgabe der OECD – 0,7% des Bruttonationalprodukts⁶⁵⁸ – wurde 1979 mit 0,19%⁶⁵⁹ und 1983 mit 0,23%⁶⁶⁰ 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.⁶⁶¹ Beide Seiten traten jedoch für eine verstärkte Abrüstung und Entspannung ein. Als „n + n“⁶⁶²-Gruppe arbeiten die europäischen Neutralen und Blockfreien im Rahmen der KSZE an der Verwirklichung dieser Ziele eng zusammen.⁶⁶³ 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.⁶⁶⁴ 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.⁶⁶⁵ 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.“⁶⁶⁶ Darum seien die Konferenzen in Genf und Madrid erfolgreich verlaufen, jene in Belgrad jedoch nicht.⁶⁶⁷

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.⁶⁶⁸ 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 Ebda, 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 Ebda, 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.⁶⁶⁹

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.⁶⁷⁰ 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.⁶⁷¹

Diese Differenzierungen, die im rechtlichen Status ebenso begründet sind, wie in der politischen Doktrin,⁶⁷² 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.⁶⁷³ 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 [...].“⁶⁷⁴ Auch Zemanek hebt die Rolle Kreiskys im Zusammenhang mit der Außen- und Neutralitätspolitik hervor:

„Through his manyfold 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.“⁶⁷⁵

Gleichzeitig weiß 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“⁶⁷⁶ 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.⁶⁷⁷ 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.⁶⁷⁸ 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, [...].“⁶⁷⁹

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.⁶⁸⁰

Aus diesem Entstehungsrahmen heraus gründet sich auch die primäre, oder wie Zemanek meint: „if not the only example[,] of an Austrian neutral function“,⁶⁸¹ 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.⁶⁸²

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.⁶⁸³

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.⁶⁸⁴ 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 Anschluss erfahrungen 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.⁶⁸⁵

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.⁶⁸⁶ 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.⁶⁸⁷ 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‘.“⁶⁸⁸

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.⁶⁸⁹ 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/truppendifenst/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 Blauhelstruppen 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.⁶⁹⁰

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.⁶⁹¹

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, 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/aussenpolitik/1423854/GolanAbzug_Grosste-Blama ge-fur-Aussenpolitik?_vl_backlink=/home/politik/aussenpolitik/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,⁶⁹² Art 7, die Schutzrechte für Minderheiten in Kärnten, dem Burgenland und der Steiermark⁶⁹³ 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.⁶⁹⁴ 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.⁶⁹⁵ Als positiv verzeichnete er die rege Beuchtsdiplomatie 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.⁶⁹⁶ 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.“ (BGBI 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, Cooperation, 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.⁶⁹⁷

Aller Gemeinsamkeiten zum Trotz spricht Neuhold von Verständigungsproblemen, Vorurteilen und einer „mehr oder weniger verdeckte[n] Rivalität“⁶⁹⁸ 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.⁶⁹⁹

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.⁷⁰⁰

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.⁷⁰¹

Das Verhältnis zur BRD ist einerseits geprägt durch das *Anschlussverbot* des Art 4 StV von Wien, das wirtschaftliche und politische Zusammenschlüsse der beiden Staaten verbietet⁷⁰² 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/4850436/index.do&selChannel=](http://diepresse.com/home/politik/aussenpolitik/4849965/John-Kerry-der-Unermüdliche?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,⁷⁰³ 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.⁷⁰⁴ Um sich nicht den Vorwurf eines „Anschlusses durch die Hintertür“⁷⁰⁵ gefallen lassen zu müssen, schlug Neuhold eine einfache Diversifizierung hinsichtlich der Handelspartner vor.⁷⁰⁶

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.⁷⁰⁷

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 Wien⁷⁰⁸ 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.⁷⁰⁹

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 „Grenzüberschreitungen“ 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.⁷¹⁰

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.⁷¹¹

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,⁷¹² im Fall des Flugboykotts den Piloten.⁷¹³ 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“.“⁷¹⁴

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.⁷¹⁵ 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.⁷¹⁶

Ob es nach 25 Jahren österreichischer Praxis bereits ein übertragbares *Modell Österreich* gab, wurde von Neuhold beantwortet. Der Völkerrechtsler 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.⁷¹⁷

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 Symposiums, 16. und 17. Mai 1980, Wien 1981, 84.

716 Verosta, Stephan, Vortrag, in: Bundesministerium für Wissenschaft und Forschung/ Institut für Zeitgeschichte der Universität Wien (Hrsg), 25 Jahre Staatsvertrag, Protokolle des wissenschaftlichen Symposiums, 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 Symposiums, 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 Einflusssphäre 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.⁷¹⁸

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“.⁷¹⁹

3. Auf- und Abrüstung

Ein roter Faden, der sich durch die österreichische Völkerrechtsliteratur 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.⁷²⁰ 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 werden⁷²¹ und zum anderen auf eine Entspannung hinzuwirken, um selbst mehr politischen Handlungsspielraum zu bekommen.⁷²²

Doch die sicherheitspolitische Lage hatte sich verändert. Das militärische Potential hatte Neuhold zufolge als Grundlage der Macht an Wert verloren.⁷²³ 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.⁷²⁴ 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.⁷²⁵

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 Rüstungsfortschritte 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 konzeptionellen 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.⁷²⁶ In dieser Interdependenz kommen die nicht-staatlichen Akteure ins Spiel, welche die sicherheitspolitische Lage verändern. Zu diesen neuen *global playern* 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.⁷²⁷ 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.“⁷²⁸

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.⁷²⁹ 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.⁷³⁰ 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.⁷³¹

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.⁷³² In der Terminologie Neuholds: ein *Akt der positiven Neutralitätspolitik*.⁷³³ 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.⁷³⁴ Erwähnenswert ist in diesem Zusammenhang ebenfalls ein neuerliches Aufflammen des Wettrüstens unter der Reagan-Administration nach dem Einmarsch sowjetischer Truppen in Afghanistan.⁷³⁵

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.⁷³⁶ 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.⁷³⁷ Tatsächlich kam es im Beobachtungszeitraum dieser Studie zu keinen militärischen Sanktionen nach Art 42 UN Charta.⁷³⁸ Diese Situation führte dazu, dass in der Völkerrechtsliteratur die Vereinten Nationen auch als *System der kollektiven Neutralität* bezeichnet wurden.⁷³⁹

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 *Randelhofer*, 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 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 Wien⁷⁴⁰ 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.⁷⁴¹ Befürwortet wurde dies interessanterweise ebenso von der Volksrepublik China.⁷⁴² 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 Wien⁷⁴³).⁷⁴⁴

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 Regel* (*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.⁷⁴⁵

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.⁷⁴⁶ Zu hohe Ausgaben im Rüstungsbereich könnten sich negativ auf den Lebensstandard auswirken und diese Verschlechterung birgt die Gefahr der inneren Destabilisierung in sich.⁷⁴⁷ 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.⁷⁴⁸ 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.⁷⁴⁹

Eine wie er selbst sagt „Außenseiterposition“⁷⁵⁰ nimmt der in Linz tätige Völkerrechtler Manfred Rotter ein.⁷⁵¹ Er kritisiert die Anlegung des Maßstabs der internationalen Standards vor allem bei Neuhold sehr scharf.⁷⁵² 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: Militärpoltik 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/presseaussend-ung/OTS_20050411_OTS0054/manfred-rotter-europaeische-union-n-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.⁷⁵³ Dabei scheint er übersehen zu haben, dass Neuhold, den er in seinen Beiträgen immer angreift, explizit auf die militärischen Ausgaben „vergleichbar“⁷⁵⁴ 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 Völkerrechtsliteratur 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.⁷⁵⁵

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%.⁷⁵⁶ Im Jahr 1983 kommt Österreich auf 1,4%, die Schweiz auf 2,1%, Finnland auf 1,6% und Schweden auf 3,2%.⁷⁵⁷

Die Zahlen zeigen eindeutig, dass Österreich weniger für die Landesverteidigung ausgab als etwa die Schweiz oder Schweden. Paradoxalement fühlte sich die österreichische Bevölkerung mit der Neutralität einer Umfrage zufolge sicher,⁷⁵⁸ 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.

desheut 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.⁷⁵⁹ Dennoch zogen die Österreicherinnen und Österreicher die Neutralität einer Mitgliedschaft in einem militärischen Bündnis, wie etwa der NATO, vor.⁷⁶⁰

Interessant ist in diesem Zusammenhang auch, dass die österreichische Völkerrechtslehre zur dauernden Neutralität Österreichs eine NATO-Mitgliedschaft kategorisch und ohne ausführliche Begründungen ausschließt.⁷⁶¹ 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 *Bekenntnis zur umfassenden Landesverteidigung* und dessen Niederlegung in der Verfassung durch die Einführung des Art 9 a B-VG⁷⁶² das Bundesheer außer Frage zu stellen.⁷⁶³ 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 gewaltsauslösenden 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 hiervon 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.⁷⁶⁴ 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.⁷⁶⁵

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 Alarmsystemen, die Sicherung des Kommunikationsnetzes sowie Maßnahmen zur Internierung von Friedensbrechern an.⁷⁶⁶

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.⁷⁶⁷

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

765 Neuhold, Grundlagen österreichischer Sicherheitspolitik, 1982, 256.

766 Ebda, 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.⁷⁶⁸

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.⁷⁶⁹

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.⁷⁷⁰

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.

zeigerländer 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.⁷⁷¹

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.⁷⁷² Darauf 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.⁷⁷³ 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 Völkerrechts-subjekte, treten zwischenstaatliche internationale Organisationen, NGO's, international organisierte Parteien und terroristische Bewegungen sowie transnationale Konzerne, hinzu.⁷⁷⁴ 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, befriedete Regime zu installieren beziehungsweise zu unterstützen, können transnationale Konzerne mit ihren grenzüberschreitenden Tätigkeiten dieses Ziel durchaus fördern.⁷⁷⁵

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.⁷⁷⁶

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*⁷⁷⁷ voraussetzt, und sich damit das (gewöhnliche) Neutralitätsrecht nicht aktualisiert,⁷⁷⁸ 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.⁷⁷⁹ 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,⁷⁸⁰ die Einlagerung von Lebensmitteln und Rohstoffen, die Speicherung von Energie und so weiter.⁷⁸¹ Gesetzliche Vorgaben gibt es beispielsweise durch das *Erdölbevorratungs- und Meldegesetz* aus dem Jahr 1976. Danach müssen 25% der importierten Rohstoffmenge als Notstandsreserve eingelagert werden.⁷⁸²

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 Jahren dieses Bild zu bröckeln beginne.⁷⁸³ 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.⁷⁸⁴

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.⁷⁸⁵

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 Speicherwerkwerken. 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.⁷⁸⁶

Abgesehen davon versucht Hummer die österreichische Abhängigkeit vom Osten im Energiebereich aufzuzeigen. Beispielsweise nimmt er das Jahr 1979 heraus und hält fest, dass 100% des Erdgases,⁷⁸⁷ 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.⁷⁸⁸

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.⁷⁸⁹ 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.⁷⁹⁰

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.⁷⁹¹ 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.⁷⁹² 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.⁷⁹³ 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 Substituierung⁷⁹⁴ aus:

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

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.⁷⁹⁶ Ähnliche Schwierigkeiten mit der Abhängigkeit von Absatzmärkten kennen vermeintlich ungleiche Parteien – die dauernd neutralen Kleinstaaten und die Länder des Südens.⁷⁹⁷

Beide sind auf relativ wenige Güter und Absatzmärkte beschränkt.⁷⁹⁸ 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 niedert. 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.⁷⁹⁹ Der Süden hat jedoch noch einen Trumpf im Ärmel – die „Rohstoffwaffe“.⁸⁰⁰ Sie können durch Lieferstopps von Rohstoffen und das Einstellen ihrer Schuldenrückzahlungen Druck auf die Länder des Nordens ausüben.⁸⁰¹

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.⁸⁰²

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.⁸⁰³

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.⁸⁰⁴ 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.⁸⁰⁵

In der Lehre umstritten 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.⁸⁰⁶ 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.⁸⁰⁷ Konkret ging es um die Produktion, sowie in weiterer Folge um den Export von Kanonenhaubitzen 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.⁸⁰⁸ Dazu traten neutralitätsrechtliche Bedenken sowie mit der Wahrung der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen in Zusammenhang stehende Bestimmungen, konkret jene des § 3 Kriegsmaterialexportgesetzes.⁸⁰⁹

807 *Freihofner*, Gerald, Der Fall Udo Proksch oder die Affäre „Lucona“, in: *Gehler, Michael/Sickinger, 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=sucheintern.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/ Sickinger, 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 In-neres 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 verstößen, 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.⁸¹⁰ 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.⁸¹¹ Hinsichtlich der Manager wurden von den 18 Angeklagten zunächst 14 schuldig gesprochen. Der OGH hob jedoch bei sieben den Schulterspruch 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.⁸¹²

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*, BGBI 540/1977.

810 Schmidbauer, Nix sehn, 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.“ BGBI 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 sehn, 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.⁸¹³

Diese Ansicht, die primär auf die Rechtsform und die Organisation der Unternehmen abzielt, bekam durchaus Zuspruch.⁸¹⁴ Ähnlich sieht das Verosta, der davon ausgeht, dass verstaatlichte Unternehmen dann wie Private zu behandeln sind, wenn sie eine eigene Rechtspersönlichkeit aufweisen.⁸¹⁵ 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.⁸¹⁶

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.⁸¹⁷

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.⁸¹⁸

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.⁸¹⁹ 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 bejahren [...] oder zu verneinen [...].⁸²⁰

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.⁸²¹

Die Einwendungen der Sowjetunion, dass eine Annäherung an die EG gegen das *Anschlussverbot* des Art 4 StV von Wien verstößt, 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.⁸²² 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.⁸²³

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.⁸²⁴

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.⁸²⁵

823 Köck, Heribert, Franz, Ist ein EWG-Beitritt Österreichs zulässig? Die völkerrechtliche und verfassungsrechtliche Zulässigkeit eines Beitrags 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, Assozierung 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 Entschließung des Nationalrats im Jahr 1982,⁸²⁶ sowie eine Regierungserklärung vom 1. Jänner 1987 zu einem Ausbau und einer Intensivierung der Beziehungen zur EG folgten.⁸²⁷ Damit wurde die „Politik der kleinen Schritte“ durch einen „global approach“⁸²⁸ 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“⁸²⁹ 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.⁸³⁰

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/Schweizer, 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.⁸³¹ 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.⁸³² 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.⁸³³

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.⁸³⁴ 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.⁸³⁵ 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/Schweizer*, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 343.

833 *Ebda*, 347.

834 *Hummer*, Beitrittsoption, 1988, 27; *Hummer*, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 64.

835 *Hummer/Schweizer*, 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.⁸³⁶

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.⁸³⁷ 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.⁸³⁸

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“⁸³⁹ hinsichtlich der Regelungen,

836 Hummer, Beitritsoption, 1988, 27; Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 61-62.

837 Hummer/Schweizer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 343.

838 Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 64-65; Hummer/ Schweizer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 346.

839 Hummer/Schweizer, 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.⁸⁴⁰ 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 vorgeschrivenen 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.⁸⁴¹

Hummer und Schweizer 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, „vitales Interesse“⁸⁴² anmeldet. Dann wird zum Prinzip der Einstimmigkeit gewechselt, es sei denn, es würde aufgrund

840 *Hummer*, Beitrittsoption, 1988, 27; *Hummer/Schweizer*, 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/Schweizer*, 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.⁸⁴³

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.⁸⁴⁴ 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 Gebotes niemals als Mißbrauch eingestuft werden.“⁸⁴⁵

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.⁸⁴⁶ Um jedoch auf der sicheren Seite zu sein, sprachen die Autoren eine Empfehlung aus, einen Neutralitätsvorbehalt als „interpretative Erklärung“⁸⁴⁷ zu formulieren. Etwa in dieser Art:

-
- 843 Hummer, Waldemar/Schweizer, 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/Schweizer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 349.
- 844 Hummer/Schweizer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 348; Hummer, Beitreitsoption, 1988, 27; Hummer/Schweizer, Das Problem der Neutralität, 1988, 502; FN 45 in: Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 62.
- 845 Hummer/Schweizer, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 348.
- 846 Hummer, Beitreitsoption, 1988, 27; Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 68, 70.
- 847 Hummer, Beitreitsoption, 1988, 28; vgl auch Hummer, Neutralitätsrechtliche und neutralitätspolitische Fragen, 1989, 70-71; Hummer/Schweizer, 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.“⁸⁴⁸

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.⁸⁴⁹

Auch auf die Fragen wann und wie so ein Neutralitätsvorbehalt gesetzt werden könnte, gaben Hummer und Schweizer Antworten. Die wohl zu bevorzugende Methode stellt die Aufnahme des Vorbehalts in den Beitrittsvertrag dar. Damit würde er Teil des Primärrechtes werden.⁸⁵⁰ 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.⁸⁵¹

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.⁸⁵²

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/Schweizer*, Möglichkeiten und Grenzen der Dynamisierung, 1987, 349.

849 *Hummer/Schweizer*, Das Problem der Neutralität, 1988, 507.

850 *Ebda*, 505.

851 Vgl FN 838-840.

852 *Hummer/Schweizer*, Das Problem der Neutralität, 1988, 505.

den Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Rat gegenüber schriftlich erklärt wird.⁸⁵³

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“⁸⁵⁴ wird. Des Weiteren wurde darauf hingewiesen, dass Art 30 EEA⁸⁵⁵ ebenso unverbindlich ist, wie die Zusammenarbeit im Rahmen der EPZ, die von Hummer als unverbindlicher „Konsultationsmechanismus“⁸⁵⁶ 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.⁸⁵⁷

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.⁸⁵⁸

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=CELEX: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 abzuhandelnde Volksabstimmung,⁸⁵⁹ trotz guter Umfragewerte,⁸⁶⁰ 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.⁸⁶¹

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“⁸⁶² 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/Schweizer*, 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/Schweizer*, 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.⁸⁶³ 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.⁸⁶⁴

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.⁸⁶⁵ 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.⁸⁶⁶ Die Fernhaltung Österreichs von den Fängen der NATO war aber mit ein Grund, warum die Sowjetunion der Etablierung der dauernden Neutralität Österreichs überhaupt zustimmte.⁸⁶⁷

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.⁸⁶⁸ Diese Vereinbarung sollte den Mitgliedstaaten lediglich Zeit geben, in einer umstrittenen Angelegenheit nach einem Kompromiss zu suchen und sei nicht als Dauerinstitution gedacht.⁸⁶⁹ 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.⁸⁷⁰

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.⁸⁷¹

die EG die wirtschaftliche Basis der NATO bildet: *Ruggenthaler, Peter/Knoll, Harald, Nikita Chruščev 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 Köck⁸⁷² oder Peter Fischer⁸⁷³ 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.⁸⁷⁴

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-Keppler 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. Detailiertere Biographie auf der Website der Universität Linz: http://www.jku.at/eurecht/conten/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. Detailiertere Biographie auf der Website der Donau-Universität Krems: http://www.donau-uni.ac.at/imperia/md/content/studium/euro/faculty_cv_fotos/fi-scher_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.⁸⁷⁵

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.⁸⁷⁶ 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“⁸⁷⁷ zu tragen habe und dass die Gemeinschaft hinsichtlich der engeren Zusammenarbeit mit Österreich darauf besondere Rücksicht nehmen möge.⁸⁷⁸

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. Vorauszu schicken 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*.⁸⁷⁹ 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.⁸⁸⁰ 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.⁸⁸¹

Daneben wurde die Möglichkeit angeführt, die bestehende vertragliche Regelung aus dem Jahr 1972 durch die *Erweiterung der Anwendungsbereiche* 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.⁸⁸² 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.⁸⁸³

Abgesehen von diesen Optionen beleuchten die Völkerrechtler verschiedenste *Formen der Assozierung*. Dabei wurde von Fischer eine Assoziation mit Mitbestimmung aufgeworfen, die er als „Mitgliedschaft mindereren Rechts, außerhalb der Gemeinschaft“ die zu dieser aber durch die Schaffung eigener Organe in einer Nahebeziehung steht.⁸⁸⁴ 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.⁸⁸⁵ Und Hafner brachte noch die bereits bestehenden Spielarten

880 Hafner, Die Möglichkeiten der Entwicklung, 1989, 8.

881 Ebda, 6, 28; Fischer, Rechtliche Aspekte einer Teilnahme, 1989, 51.

882 Hafner, Die Möglichkeiten der Entwicklung, 1989, 8-11.

883 Ebda, 11, 28.

884 Fischer, Rechtliche Aspekte einer Teilnahme, 1989, 52.

885 Köck, EWG-Beitritt Österreichs zulässig?, 1987, 19-20.

der Assozierung ein, nämlich die Entwicklungsassoziation,⁸⁸⁶ die Beitrittsassoziation⁸⁸⁷ sowie die Kooperations- beziehungsweise Freihandelsabkommen.⁸⁸⁸ 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,⁸⁸⁹ 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.⁸⁹⁰ Daher mussten auch in der Diskussion über ein mögliches Abgehen von diesem völkerrechtlichen Status diese beiden Sphären ange- sprochen werden.

Über die verfassungsrechtlichen Verankerungen schrieb Heribert Franz Köck bereits Anfang der 1980er Jahre einen Beitrag, im *Jahrbuch des Öf- fentlichen Rechts der Gegenwart*, der sich aber nur mit den rechtlichen Rahmenbedingungen auseinandersetzte. Das Nachdenken über das Abge- hen von der dauernden Neutralität stellt sich bei Köck erst ab 1987 ein. Im Beitrag aus dem Jahr 1981 greift Köck die These des damaligen Außenmi- nisters *Willibald Pahr*⁸⁹¹ auf, die besagte, dass ein Abgehen von der im- merwährenden Neutralität eine *Totalrevision*, also eine Gesamtänderung der Bundesverfassung gem Art 44 Abs 2 B-VG aF⁸⁹² zur Folge hätte.⁸⁹³ Köck legt dar, warum diese Theorie so viele kritische Bemerkungen nach sich zog. Das Neutralitätsgesetz war 1955 mit der rechtlichen Qualität ei- nes einfachen Verfassungsgesetzes erlassen worden. Es fand keine Volks- abstimmung darüber statt und aus den Erläuternden Bemerkungen zur Re- gierungsvorlage des Bundesverfassungsgesetzes über die dauernde Neu- tralität Österreichs ergibt sich, dass die Implementierung dieses Gesetzes keine Gesamtänderung der Bundesverfassung bewirken würde.⁸⁹⁴

In diesem Zusammenhang warf Köck die Frage auf, ob nicht auch ein einfaches Bundesgesetz genügt hätte, um den innerstaatlichen Verpflich- tungen der dauernden Neutralität nachzukommen. Da ein einfaches Bun- desgesetz 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.⁸⁹⁵

Blieb noch die völkerrechtliche Seite zu beleuchten. Hier wäre es auf- grund 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, abgerufen am 6. Dezember 2015.

892 Heute finden sich die Voraussetzungen und Regelungen hinsichtlich einer Ge- samtänderung 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.⁸⁹⁶

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.⁸⁹⁷

Die herrschende Lehre ging davon aus, dass ein einseitiges Abgehen vom Status der dauernden Neutralität nicht ohne die Begehung eines völkerrechtlichen Deliktes möglich wäre.⁸⁹⁸ 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 wiederspiegelte. 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 Verdross⁷

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,⁸⁹⁹ dem *Universellen Völkerrecht*,⁹⁰⁰ das Verdross zusammen mit Bruno Simma abgefasst hat, dem Lehrbuch *Völkerrecht*⁹⁰¹ von Ignaz Seidl-Hohenveldern, dem Buch *Allgemeines Völkerrecht*⁹⁰² von Peter Fischer und Heribert Franz Köck, sowie dem Lehrbuchprojekt *Österreichisches Handbuch des Völkerrechts*,⁹⁰³ das von Hanspeter Neuhold, Waldemar Hummer und Christoph Schreuer herausgegeben wurde.⁹⁰⁴

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.⁹⁰⁵

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 Kriegsführenden 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 Nichtkriegsführung in Zusammenhang.⁹⁰⁶

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.⁹⁰⁷

Ignaz Seidl-Hohenfeldern⁹⁰⁸ 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-Hohenfeldern 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.⁹⁰⁹

906 Ebda, 398-423.

907 Ebda, 552-554.

908 Ignaz Seidl-Hohenfeldern (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-Hohenfeldern, 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“⁹¹⁰ – 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.⁹¹¹ 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.“⁹¹²

Zu erwähnen wäre an dieser Stelle vielleicht, dass die zweite vollkommen überarbeitete Auflage nach dem Tod von Alfred Verdross erschien.⁹¹³

Im Jahr 1980 brachten die beiden Völkerrechtler Peter Fischer und Heeribert 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.⁹¹⁴ Darüber hinaus qualifizieren Fischer und Köck die notwendigen Rechtsakte für die Begründung der immerwährenden Neutralität als „quasivertraglich“.⁹¹⁵ In der Abgrenzung zur faktisch dauernden Neutralität werden die Beispiele Schweden und Finnland angemerkt, die der Schweiz, Österreich und dem Vatikan als dauernd Neutralen gegenüber stehen.⁹¹⁶ Auf den insgesamt acht Seiten wird das Neutralitätsrecht inklusive der dauernden Neutralität abgehandelt.⁹¹⁷

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 Völkerrechts- wissenschaft“⁹¹⁸ herauszugeben, sondern den Studierenden ein Lehrbuch zu geben, in dem sich auch verschiedene Meinungen wiederfinden, die von unterschiedlichen Blickwinkeln⁹¹⁹ betrachtet werden und neben einem Mindestmaß an Einigkeit Raum für die weitere Beschäftigung offen lassen sollen.⁹²⁰ 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.⁹²¹ 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.⁹²²

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 gröbere 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-Hohenfeldern 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 umfassen-

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 Machtzuwachsen, 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-

pfeiler 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 beschäftigte 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 auseinander setzen. Bemängelt wurde, dass Österreich die internationalen Standards hinsichtlich der Landesverteidigung nicht erreiche und das Budget in diesem Bereich nicht jenem von vergleichbaren Ländern entspräche. 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. Paradoxe Weise 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, mag 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 Dokumentenhang) 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.⁹²³ Der Beitritt er-

923 Ergebnisse der Volksabstimmung auf der Website des Innenministeriums: 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-VG⁹²⁴ geschaffen wurden, auf freiwilliger Basis erfolge, sah Hummer durch die sicherheitspolitische Schutzklausel des Art 297 EGV⁹²⁵ als gegeben an.⁹²⁶

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 gelgenden 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 Unterrichtungsverpflichtungen 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.⁹²⁷ 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 2004.⁹²⁸

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.⁹²⁹ 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 achtet 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, 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; *Utsch, 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 Einwurf 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 Drittelfeld 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 kennen olles.“⁹³⁰

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.

möglichen 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 Weiterwurschtelns 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.

