

Alfred Verdross

Die
immerwährende
Neutralität
Österreichs



Sonderheft
der Schriftenreihe »Politische Bildung«

Verlag für Geschichte und Politik Wien

Alfred Verdross · Die immerwährende Neutralität Österreichs



Die immerwährende Neutralität Österreichs

Von

Em. Univ.-Prof. Dr. jur. Dr. h. c. mult. Alfred Verdross

Ehrensensator der Universität Wien

Ancien Président et membre honoraire de l'Institut de droit
international

Zweite Auflage

Verlag für Geschichte und Politik Wien 1980

Inhalt

Vorwort	7
I. Verschiedene Arten der Neutralität	9
II. Die permanente Neutralität der Schweiz	10
III. Die Bewertung der Neutralität im Wandel der Geschichte	13
IV. Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik	16
V. Die Vorwirkungen oder sekundären Pflichten der dauernden Neutralität	19
VI. Erste Gedanken und Pläne zur immerwährenden Neutralität Österreichs	23
VII. Die geschichtliche Entwicklung der immerwährenden Neutralität Österreichs nach dem Zweiten Weltkrieg	26
VIII. Die völkerrechtlichen Grundlagen der immerwährenden Neutralität Österreichs	28
IX. Das Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 als erschöpfende Darlegung der österreichischen Neutralitätspflichten	34
X. Das Muster der schweizerischen permanenten Neutralität für die immerwährende Neutralität Österreichs und seine Grenzen	36
XI. Die neutralitätsrechtlichen Leitsätze des schweizerischen Politischen Departements vom 26. November 1954	38
A. Ihre Rechtsnatur	38
B. Ihr Inhalt	39
XII. Inhalt und Umfang der österreichischen Neutralitätspflichten	44
A. Ihre Gliederung	44
B. Die primären Neutralitätspflichten	44
C. Die sekundären Neutralitätspflichten	47
D. Neutralität im Falle eines nicht als Krieg anerkannten bewaffneten Konflikts?	50
E. Neutralität im Falle eines Bürgerkrieges?	53

1. Auflage 1977

© 1980 Verlag für Geschichte und Politik Wien

Druck: R. Spies & Co., 1050 Wien

Umschlagentwurf: Erich Uschan

ISBN 3-7028-0170-7

XIII. Die immerwährende Neutralität im Rahmen der Vereinten Nationen und des Europarates	56
XIV. Immerwährende Neutralität und wirtschaftliche Integration	66
XV. Der Grundsatz der friedlichen Koexistenz und die immerwährende Neutralität	73
Abkürzungsverzeichnis	80

Vorwort zur zweiten Auflage

Es freut mich sehr, daß die erste, im Frühjahr 1977 erschienene Auflage dieser Schrift schon vergriffen ist, ebenso wie, daß von ihr bereits eine englische, französische und spanische Übersetzung vorliegt und eine italienische Übersetzung vorbereitet wird.

Seit jenem Zeitpunkt hat sich die in der ersten Auflage geschilderte Rechtslage nicht verändert, auch sind in diesem Bereich keine neuen Streitfragen aufgetaucht. Zwar gab es verschiedene bewaffnete Konflikte zwischen einzelnen afrikanischen Staaten sowie zwischen China und Vietnam, ebenso zwischen diesem Staate und Kambodscha. Da aber keiner von ihnen einen Kriegszustand gemäß Artikel 2 des Haager Abkommens über den Beginn der Feindseligkeiten vom 18. Oktober 1907 den anderen Staaten notifiziert hat und auch keiner von diesen eine Neutralitätserklärung abgegeben hat, kam das temporäre Neutralitätsrecht nicht zur Anwendung.

Bei dieser Sachlage kann sich diese zweite Auflage darauf beschränken, auf Seite 25 einen neuen, in den fremdsprachigen Texten bereits vorhandenen Absatz aufzunehmen sowie kleine Verbesserungen technischer Natur vorzunehmen und einige Literaturangaben beizufügen.

Möge auch diese neue Auflage einen Beitrag zur Erweiterung der Kenntnis unserer immerwährenden Neutralität leisten.

Wien, am 15. Jänner 1980

Alfred Verdross

Vorwort zur ersten Auflage

Ebenso wie die 1958 erschienene erste Auflage meiner Schrift »Die immerwährende Neutralität der Republik Österreich« und ihre erweiterte zweite Auflage von 1966 sowie ihre unveränderte dritte Auflage von 1967 verfolgt auch diese Schrift das alleinige Ziel, die völkerrechtlichen Grundlagen und den völkerrechtlichen Gehalt unserer immerwährenden Neutralität darzustellen. Sie untersucht daher auch die völkerrechtlichen Grundsätze, nicht aber auch die dem freien Ermessen unserer Republik überlassene Gestaltung der Neutralitätspolitik, da sich diese einer völkerrechtlichen Beurteilung entzieht.

Diese Arbeit unterscheidet sich jedoch von der früheren Schrift dadurch, daß sie auch die im letzten Jahrzehnt in der Staatenpraxis neu aufgerollten Probleme unserer immerwährenden Neutralität und die darüber erschienene Literatur kritisch durchleuchtet, was zu einer wesentlichen Erweiterung und neuen Gliederung des behandelten Gegenstandes geführt hat.

Obgleich diese Schrift auf Ersuchen des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten verfaßt wurde und unter den Auspizien des Bundesministeriums für Unterricht und Kunst herausgegeben wird, so trage doch ich für ihren Inhalt die alleinige wissenschaftliche Verantwortung.

Bei dieser Gelegenheit danke ich dem Herrn Staatssekretär a. D. Botschafter Dr. Ludwig Steiner, den Herren a. o. Ges. u. bev. Ministern Dr. Erich Kussbach und Dr. Georg Reisch, den Herren Legationsräten Dr. Nikolaus Scherk und Dr. Gregor Woschnagg für die von ihnen erhaltenen Dokumente und amtlichen Informationen sowie Frau Renate-Marion Devriel für ihre Mithilfe bei der Sichtung des umfangreichen Materials, die verständnisvolle Aufnahme meiner Diktate, die Reinschrift meines Manuskriptes und das Mitlesen der Korrekturen herzlichst.

Wien, am 31. März 1977

Alfred Verdross

I. Verschiedene Arten der Neutralität

Der große Holländer Hugo Grotius, der das erste System des Völkerrechts verfaßt hat, betitelt den Abschnitt dieses Werkes über die Neutralität »De his qui in bello medii sunt« (Über die im Kriege zwischen den Kriegführenden stehenden Staaten) und bemerkt dazu im Text, daß neutrale Staaten jene sind, die sich außerhalb des Krieges befinden (qui extra bellum sunt)¹⁾. Die alte Schweizer Rechtssprache sagt von ihnen, daß sie »stille sitzen«, während andere streiten. Schon diese ursprünglichen Bezeichnungen der Neutralität zeigen uns, daß die neutralen Staaten Friedensinseln in einer im potentiellen oder aktuellen Kampfe liegenden Umwelt sind.

Innerhalb der Neutralität unterscheidet man zwischen einer gewöhnlichen oder vorübergehenden (temporären) und einer dauernden oder immerwährenden (permanenten) Neutralität. Vorübergehend neutral sind Staaten, die sich nur während eines bestimmten Krieges neutral verhalten, dauernd neutral jene, die sich bei allen Kriegen zwischen dritten Staaten im Zustand der Neutralität befinden.

Die dauernde Neutralität kann entweder bloß auf einer einseitig wieder abänderbaren *politischen Maxime* oder auf Grund einer völkerrechtlichen Verpflichtung beruhen. Staaten der ersten Gruppe nennt man auch blockfreie oder allianzfreie Staaten (uncommitted nations)²⁾. Ihre Allianzfreiheit in Friedenszeiten dient zur Sicherung ihrer Neutralität im Kriegsfall, ohne ihnen in Friedenszeiten völkerrechtliche Pflichten aufzuerlegen. Ein Staat dieser Art ist in Europa Schweden. Ein solcher Staat war aber auch die Schweiz vom Ende des Mittelalters bis zum Wiener Kongreß von 1815. Erst seither ist ihre permanente Neutralität völkerrechtlich verankert, wie wir später noch sehen werden. Wenn wir im folgenden von der dauernden Neutralität sprechen, verstehen wir darunter immer nur jene, die völkerrechtlich fundiert ist.

¹⁾ De jure belli ac pacis, Buch III, Kap. XVII, § 1.

²⁾ Neuhold, Permanent Neutrality and Non-Alignment, ÖZA 19 (1979), S. 79 ff.

II. Die permanente Neutralität der Schweiz

Da Absatz I, 1 des im VIII. Abschnitt näher zu untersuchenden Moskauer Memorandums vom 15. April 1955 vorsieht, daß die österreichische Neutralität dem Muster der Schweiz nachgebildet werden soll, ist es notwendig, einen Blick auf die Entwicklung der schweizerischen Neutralität zu werfen¹⁾. Eine solche Rückschau auf die schweizerische Neutralität wäre aber auch dann erforderlich, wenn das Moskauer Memorandum darauf keinen Bezug nehmen würde, da die Grundsätze der dauernden Neutralität (im Gegensatz zu der vorübergehenden Neutralität in einem bestimmten Kriege) nicht kodifiziert sind, sondern sich vorwiegend aus der Praxis der Schweiz herausgebildet haben. Den Unabhängigkeitskämpfen der Schweiz und ihren Siegen über Karl den Kühnen von Burgund war zunächst eine Periode militärischen Tatendrangs gefolgt, in der die Eidgenossen durch ihre Söhne auf allen wichtigen Schlachtfeldern Europas vertreten waren und höchsten militärischen Ruhm erworben haben. Ein Residuum dieser militärischen Periode der Schweiz finden wir heute noch in der Schweizer Garde des Vatikans, die in den alten Uniformen und mit ihren Hellebarden ihren friedlichen Dienst versieht. Seit der Niederlage von Marignano (1516) und Pavia (1525) trat aber der Wille in Erscheinung, den Konflikten der Großen aus dem Wege zu gehen, vor allem deshalb, da jeder Konflikt zwischen den Großmächten so eng mit den damaligen Religionsstreitigkeiten verbunden war, daß eine Beteiligung von Schweizern an diesen Konflikten notwendigerweise zu einem Streit der Eidgenossen untereinander führen mußte. Aus diesen Erwägungen kam es zunächst zum Abschluß von einzelnen Verträgen, welche die Verpflichtung enthielten, im Falle eines Krieges zwischen dritten Staaten »stille zu sitzen«. Doch damit war noch keineswegs ein allgemeiner Zustand der

¹⁾ Schweizer, Geschichte der schweizerischen Neutralität (1895); Strisower, Zur Geschichte des Neutralitätsgedankens, ZöfFR V (1926), S. 184 ff.; Strupp, Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung, in: Handbuch des Völkerrechts (hrsg. von Stier-Somlo, 1933), S. 1 ff.; Bonjour, Geschichte der schweizerischen Neutralität (1946); Bindschedler-Robert, Étude sur la neutralité suisse (1950); Guggenheim, Traité de droit international public II (1954), S. 549 ff. (mit Literaturangaben).

Neutralität erreicht. Es handelte sich nur um einzelne Verbote einer solchen Politik. Den ersten entscheidenden Schritt der Neutralitätspolitik finden wir 1647 in der Aufstellung eines eidgenössischen Heeres von 3000 Mann zum Schutze des Schweizer Gebietes. Am Beginn der Neutralitätspolitik steht also schon der Wille, diese Neutralität zu verteidigen, also das Prinzip der bewaffneten Neutralität.

Durch den Frieden von Münster (1648) ist dann der Schweiz die Unabhängigkeit in den Schoß gefallen. Von diesem Zeitpunkt an tritt der Gedanke, bei Kriegen neutral zu bleiben, immer klarer in Erscheinung. Doch kann der Übergang von der gelegentlichen Neutralität zur dauernden Neutralität als Staatsmaxime nicht so genau bestimmt werden, da sich diese Politik nur allmählich herausgebildet hat. Bereits 1684 bezeichnet sich aber die Schweiz als »Neutralitätsstandt«, welcher Zustand grundsätzlich auch von fremden Staaten beachtet wurde, ohne aber damals schon formell anerkannt worden zu sein.

Dieser Zustand wurde jedoch durch den Einmarsch der Napoleonischen Heere in die Schweiz unterbrochen, durch die sie vorübergehend zum Vasallen Frankreichs herabgedrückt wurde. Dadurch wurde aber die Neutralitätspolitik der Schweiz keineswegs aufgehoben. Als daher Napoleon 1813 in Leipzig geschlagen wurde, erklärte die Schweiz sofort wieder ihre Neutralität. Die gegen Napoleon verbündeten Mächte erklärten sich aber erst bereit, diese Neutralität anzuerkennen, sobald die Schweiz in der Lage sein wird, ihre Unabhängigkeit wieder herzustellen. Schon am 30. Mai 1814 berichtete darüber der Schweizer Gesandte in Paris an seine Regierung: »Die Höfe wünschen sehr, daß die politische Organisation der Schweiz sobald als möglich beendet wird, damit bei einem im Anfang August in Wien sich versammelnden Kongresse die Unabhängigkeit, Neutralität und Bundeseinrichtung der Schweiz garantiert werden könne.« In diesem Sinne sagt dann das vom Wiener Kongreß eingesetzte Schweizer Komitee vom 15. Jänner 1815, daß sich die Mächte verpflichtet haben, die dauernde Neutralität der Schweiz anzuerkennen und zu garantieren (à reconnaître et à faire reconnaître), diese Verpflichtungen aber erst in dem Zeitpunkt als wirksam betrachten werden, in dem die Schweiz auch imstande sein wird, die Neutralität ihres Gebietes zu behaupten.

Damit betont dieser Bericht den Grundsatz der *effektiven Neutralität*, die gegenüber jedermann verteidigt werden muß. Er ergänzt ihn aber durch den neuen Gedanken, daß die Neutralität der Schweiz zugleich im allgemeinen europäischen Interesse gelegen ist.

Hier wird zum ersten Male in der Weltgeschichte von der »dauernden Neutralität« der Schweiz gesprochen. Daran wird die Empfehlung geknüpft, die bisher nur landesrechtlich bestehende Neutralität auch völkerrechtlich zu verankern. Diesem Vorschlag haben die Mächte auch entsprochen und in der Deklaration vom 20. März 1815 ihre Bereitwilligkeit erklärt, im allgemeinen Interesse die dauernde Neutralität der Schweiz anzuerkennen, sobald diese ihre Zustimmung gegeben haben wird. Dieses Angebot hat die Schweiz am 27. Mai 1815 angenommen und ihren Willen zum Ausdruck gebracht, den Beschlüssen des Wiener Kongresses vom 20. März 1815 ihre Zustimmung zu erteilen. Zugleich hat die Schweiz den Mächten den Dank dafür ausgesprochen, daß diese sich bereit erklärt haben, die dauernde Neutralität der Schweiz anzuerkennen und zu garantieren. Am 20. November 1815 erfolgte dann in Paris die endgültige Unterzeichnung der vom Schweizer Delegierten Pictet de Rochemont verfaßten Urkunde (*acte portant reconnaissance et garantie de la neutralité perpetuelle de la Suisse et de l'inviolabilité de son territoire*) durch die Kongreßmächte, wodurch die bis dahin nur landesrechtlich begründete schweizerische Neutralität völkerrechtlich verankert wurde. Durch Artikel 435 des Friedensvertrages von Versailles vom 28. Juni 1919 wurde dieser Zustand dann auch von den anderen Signatarmächten dieses Vertrages anerkannt.

III. Die Bewertung der Neutralität im Wandel der Geschichte

Da die neutralen Staaten den Kampfbereich begrenzen, wurden sie bis zum Ersten Weltkrieg hoch eingeschätzt. Man betrachtete sie als solche, die den Zustand des Friedens fortsetzen, während andere sich bekriegen. Außerdem sprach man von den hohen Aufgaben der Neutralen, zwischen den Kriegführenden zu vermitteln¹⁾ und alles zu tun, was zur Verstärkung der Bande zwischen den Völkern beitragen kann. In diesem Sinne sagt der bekannte belgische Staatsmann und Begründer des »Institut de droit international«, Gustave Rolin-Jacquemyns, in seinem der belgischen Akademie der Wissenschaften 1875 erstatteten Berichte »Du rôle et de la mission des nations neutres«, daß das Völkerrecht den neutralen Staaten die heilige Sorge für Frieden, Ordnung, vernünftige Freiheit und weisen Fortschritt in den internationalen Angelegenheiten anvertraut²⁾.

Diese positive Bewertung der Neutralität schlug aber während des Ersten Weltkrieges in ihr Gegenteil um. Während man früher meinte, ein Staat könne am besten dadurch dem Frieden dienen, daß er den Kriegen fernbleibt, glaubte man nun, der Friede könne nur dadurch gesichert werden, daß sich alle Staaten verpflichten, dem angegriffenen Staate mit allen Kräften beizustehen. So wurde die neue Idee der kollektiven Sicherheit dem Ideal der Neutralität entgegengesetzt. So bemerkt der jüngere Bruder des früher erwähnten Rolin-Jacquemyns, Baron Albéric Rolin, in seinem ebenfalls der belgischen Akademie der Wissenschaften vorgelegten Berichte von 1924, »La crise de la neutralité«, daß die Neutralität nur gerechtfertigt sei, wenn die dritten Staaten nicht beurteilen

¹⁾ So vor allem der große Österreicher Heinrich Lammasch in seinem in der ursprünglichen ÖZöfR II (1915), S. 205 ff. veröffentlichten Aufsatz »Das Mediationsrecht der Neutralen«. Dazu Verdross, Heinrich Lammasch (1858–1920), ÖZöfR XVII (1967), S. 214 ff. Verosta, Der Bund der Neutralen. Heinrich Lammasch zum Gedächtnis, Anzeiger der Österr. Akademie der Wissenschaften, 106. Jg. (1969), S. 175 ff.

²⁾ Auf diesen Bericht weist der Völkerrechtslehrer Leo Strisower in seinem Aufsatz »Die Geschichte des Neutralitätsgedankens«, ZöfR V (1926), S. 184 ff., hin.

können, auf welcher Seite das gute Recht sei. Sonst sei die Neutralität ein Ausdruck des Egoismus und der Feigheit. Er meinte auch, daß mit der Organisierung der Staatengemeinschaft durch den Genfer Völkerbund die letzte Stunde der Neutralität schlagen wird³⁾.

Tatsächlich versuchte die Satzung des Völkerbundes (le Pacte de la Société des Nations) die Idee der kollektiven Sicherheit in der Weise zu verwirklichen, daß ihr Art. 16 die Völkerbundmitglieder ausnahmslos verpflichtete, sofort und unmittelbar alle wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zum völkerrechtswidrigen Angreifer abubrechen sowie die gegen ihn eingesetzten Truppen durch ihr Gebiet durchziehen zu lassen.

Zu dieser neuen Entwicklung mußte natürlich die permanent neutrale Schweiz Stellung nehmen, da sie nicht erwarten konnte, in den Völkerbund unter voller Wahrung ihrer permanenten Neutralität aufgenommen zu werden. Nach längeren Verhandlungen kam es zu einem Kompromiß, durch welches die Schweiz durch den Beschluß des Völkerbundrates vom 13. Februar 1920 von der früher angeführten Pflicht entbunden wurde, den Durchzug fremder Truppen durch ihr Gebiet zu dulden und von der Teilnahme an den auch sonst nicht obligatorischen anderen militärischen Sanktionen befreit wurde. Dafür übernahm die Schweiz aber die Verpflichtung, in vollem Ausmaße an der wirtschaftlichen Blockade gegen den rechtswidrigen Angreifer teilzunehmen⁴⁾, wobei man sich aber über das später zu besprechende Verbot des Haager Neutralitätsrechts, einseitige Ausfuhr- und Durchfuhrverbote zu erlassen, mit der Bemerkung hinweggesetzt hat, daß die Neutralität keine Pflicht zur wirtschaftlichen Gleichbehandlung in sich schließe⁵⁾.

Während der vom Völkerbund im italienisch-äthiopischen Krieg gegen Italien verhängten Sanktionen hat aber die Schweiz erkannt, daß ein Staat nicht zugleich neutral bleiben und gegen einen Kriegsteil wirtschaftliche Zwangsmaßnahmen

³⁾ A. Rolin, La crise de la neutralité (communication de l'Académie des sciences de Bruxelles) 1924.

⁴⁾ Schücking und Wehberg, Die Satzung des Völkerbundes, 2. Aufl. 1924, S. 633 ff.

⁵⁾ So die Botschaft des Schweizer Bundesrates vom 4. August 1919, Répertoire suisse IV, S. 2417 ff.

ergreifen kann. Diese Einsicht hat die Schweiz schließlich zur Erklärung vom 29. April 1938 bewogen, künftighin auch an wirtschaftlichen Sanktionen nicht mehr teilzunehmen⁶⁾, was vom Völkerbundrat am 14. Mai 1938 widerspruchlos zur Kenntnis genommen wurde⁷⁾. Auf diese Weise ist die Schweiz wiederum zur integralen Neutralität zurückgekehrt, ohne aus dem Völkerbund auszuscheiden.

⁶⁾ Journal officiel des Völkerbundes 1938, S. 285 ff.

⁷⁾ Keppler, Die neue Neutralität der Schweiz, ZöfFR XVIII (1939), S. 35 ff.

IV. Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik

Die Botschaft des schweizerischen Bundesrates an die Versammlung vom 4. August 1919 über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund versteht unter dem Neutralitätsrecht eines dauernd neutralen Staates den Inbegriff der völkerrechtlichen Rechte und Pflichten, die sich aus dem Zustand dieser Art der Neutralität ergeben (qui sont inhérents à l'état de neutralité¹⁾). Hingegen betrifft die Neutralitätspolitik das Verhalten eines dauernd neutralen Staates in Angelegenheiten, die zwar nicht durch das Neutralitätsrecht geregelt sind, auf die aber die Neutralität einen indirekten Einfluß ausübt (sur lesquelles la neutralité exerce une influence indirecte²⁾), wobei Art und Weise der Ausübung der Neutralitätspolitik im Rahmen des Völkerrechts dem freien Willen des dauernd neutralen Staates und seiner politischen Beurteilung überlassen ist³⁾. Daran anknüpfend bemerkte der damals führende schweizerische Völkerrechtslehrer Max Huber in seinem Briefe vom 31. März 1937 an den Bundesrat Motta, daß die Neutralitätspolitik »sozusagen den beweglichen Teil der Neutralität« bildet⁴⁾. Daher ist das Neutralitätsrecht für alle neutralen Staaten das gleiche, während sich die Neutralitätspolitik nach den Gegebenheiten der einzelnen Staaten und der weltpolitischen Lage richtet⁵⁾.

Zwar ist auch das Neutralitätsrecht veränderlich, seine Änderung kann aber nur durch zwischenstaatlichen Konsens erfolgen, während jeder neutrale Staat allein befugt ist, seine Neutralitätspolitik den konkreten Umständen anzupassen.

Auch die Neutralitätspolitik ist von großer praktischer Bedeutung, da die allgemeine Achtung eines dauernd neutralen Staates und die andauernde Respektierung seines besonderen völkerrechtlichen Zustandes vom allgemeinen Vertrauen abhängt, das die anderen Staaten seiner Neutralitätspolitik entgegenbringen. Daher wird ein dauernd neutraler Staat

manches tun oder unterlassen, was ihm durch das Völkerrecht nicht vorgeschrieben wird⁶⁾. So betont das schweizerische Politische Departement am 18. Dezember 1956, daß die Schweiz »mehreres tut, als es die Rechtspflichtigen verlangen würden ... aus politischen Erwägungen, um das Vertrauen in die Aufrechterhaltung ihrer Neutralität zu bekräftigen«⁷⁾.

Die Neutralitätspolitik im weiteren Sinne umfaßt alle Handlungen und Unterlassungen eines neutralen Staates, die das Ziel verfolgen, seine Unabhängigkeit und Neutralität glaubhaft zu machen und gegen außen hin abzusichern. Die Neutralitätspolitik muß daher stets im Dienste der Erfüllung der durch das Neutralitätsrecht gebotenen Pflichten stehen. Demnach ist eine radikale Trennung von Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik unmöglich⁸⁾.

Da aber die Ergreifung oder Unterlassung einiger solcher Maßnahmen bereits zu einer völkerrechtlichen Pflicht geworden ist, gelangt man zu einem engeren Begriff der Neutralitätspolitik, wenn man alle auf das Ziel der Sicherung der dauernden Neutralität ausgerichteten Maßnahmen ausschließt, deren Ergreifung oder Unterlassung den dauernd neutralen Staaten schon durch das Neutralitätsrecht vorgeschrieben wird, also jener, die unter den im nächsten Abschnitt zu untersuchenden Begriff der Vorwirkungen oder sekundären Pflichten der dauernden Neutralität fallen. Zur Neutralitätspolitik im engeren Sinne gehören daher bloß jene Maßnahmen, die im Bereiche des freien Ermessens der dauernd neutralen Staaten liegen.

Da die Neutralitätspolitik sowohl in der Staatenpraxis wie in der Völkerrechtslehre teils im weiteren, teils im engeren Sinne verstanden wird, muß immer im einzelnen Falle ermittelt werden, was unter dieser Bezeichnung verstanden wird.

Dazu sei ergänzend bemerkt, daß die Neutralitätspolitik die ganze Staatspolitik eines dauernd neutralen Staates durchdringt⁹⁾. So schrieb schon 1948 Max Huber: »Da der Fall des

¹⁾ Répertoire suisse IV, S. 2217. Dazu grundlegend Max Huber, Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik, SchwJIR V (1948), S. 9 ff.

²⁾ Répertoire suisse (Anm. 1).

³⁾ Ebendort.

⁴⁾ Ebendort, S. 2447.

⁵⁾ Ebenso Toncic-Sorinj, ÖZA 7 (1967), S. 423.

⁶⁾ Répertoire suisse (Anm. 1), S. 2217.

⁷⁾ SchwJIR XX (1963), S. 112.

⁸⁾ Diesen Zusammenhang hat erstmalig Öhlinger, Institutionelle Grundlagen der österreichischen Integrationspolitik in rechtlicher Sicht, in: Institutionelle Aspekte der österreichischen Integrationspolitik (hrsg. von Öhlinger-Mayrzedt-Kucera 1976), S. 36 ff., klar herausgearbeitet.

⁹⁾ Verosta, Die dauernde Neutralität (1967), S. 90.

Aktuellwerdens der Neutralität eine Situation von vitaler Gefährdung des Landes bedeutet, so muß die ganze Staatspolitik darauf ausgerichtet sein, d. h. alles muß von vornherein vermieden werden, was die neutrale Haltung ... erschweren könnte. Mit Rücksicht auf die überaus große Gefahr, die jeder Krieg in Europa für die Schweiz bedeutet, ist es nicht weniger wichtig, alles zu fördern, was geeignet ist, Kriegen vorzubeugen und durch internationale Zusammenarbeit dem Geiste des nationalen Gegeneinanders entgegenzuwirken.«¹⁰⁾

Da die Gestaltung der Neutralitätspolitik im engeren Sinne dem Ermessen des dauernd neutralen Staates im Rahmen des Neutralitätsrechts überlassen ist, wird es klar, daß sie die konkreten Verhältnisse berücksichtigen und daher »auf ihren Träger zugeschnitten ... und ihm angemessen sein« muß¹¹⁾.

¹⁰⁾ Max Huber (Anm. 1); Ermacora, 20 Jahre österreichische Neutralität (1975), S. 90.

¹¹⁾ Ginther, Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz, JBl. 87 (1965), S. 302, wo auch auf Jacobson, Grundlagen der finnischen Außen- und Neutralitätspolitik, ÖZA 4 (1964), S. 107, hingewiesen wird. Neuestens darüber Zemanek, »Zeitgemäße« Neutralität?, ÖZA 16 (1976), S. 355 ff. — Dieses Ermessen wird jedoch für die Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen durch ihre Satzung eingeschränkt, wie im letzten Abschnitt näher ausgeführt werden wird.

V. Die Vorwirkungen oder sekundären Pflichten der dauernden Neutralität

Der wesentliche Unterschied zwischen einem nur in einem bestimmten Kriege neutralen Staate (vorübergehende oder temporäre Neutralität) und einem dauernd neutralen Staate besteht darin, daß jener im einzelnen Falle selbst darüber entscheiden kann, ob er an einem (noch erlaubten) Kriege¹⁾ teilnehmen will oder nicht. Verneinendenfalls hat er nur in diesem Konflikte die Normen der temporären Neutralität zu beobachten, während ein dauernd neutraler Staat völkerrechtlich verpflichtet ist, sich in allen Kriegen, die zwischen dritten Staaten ausbrechen, neutral zu verhalten und außerdem alles zu vermeiden, was ihn in einen zwischenstaatlichen Konflikt verwickeln könnte.

Die Wahl dieser Mittel ist zwar grundsätzlich dem freien Ermessen der dauernd neutralen Staaten überlassen. Das gilt aber nicht für jene Handlungen oder Unterlassungen, die bereits durch das Neutralitätsrecht vorgeschrieben sind, da es den dauernd neutralen Staaten ohne Erfüllung dieser Pflichten in Friedenszeiten unmöglich wäre, im Falle eines Krieges zwischen dritten Staaten die Normen der temporären Neutralität zu beobachten. Darunter fallen die Pflichten der dauernd neutralen Staaten, schon in Friedenszeiten eine bewaffnete Macht zur Verteidigung der Unabhängigkeit und dauernden Neutralität zu besitzen, keinen militärischen Bündnissen beizutreten und keine Stützpunkte fremder Mächte auf ihrem Gebiete zu dulden.

Diese schon in Friedenszeiten bestehenden Verpflichtungen eines dauernd neutralen Staates nennt man »Vorwirkungen« oder »sekundäre Pflichten« der dauernden Neutralität.

Dagegen wendet Felix Ermacora ein, daß es sich dabei nicht um völkerrechtliche Pflichten, sondern um bloße »Gebote der staatspolitischen Klugheit«²⁾ handle, und meint, daß der Be-

¹⁾ Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen erlaubt grundsätzlich ihren Mitgliedsstaaten, einem angegriffenen Staat beizustehen, da diese Bestimmung nicht nur die individuelle, sondern auch die kollektive Selbstverteidigung anerkennt.

²⁾ Ermacora, 20 Jahre österreichische Neutralität (1975), S. 74. Schon vor ihm vertrat Ginther die Auffassung, daß zwar grundsätzlich

griff der »Vorwirkungen« der dauernden Neutralität erst von Karl Strupp eingeführt³⁾, dann kritiklos von uns und schließlich auch von der Schweiz übernommen worden sei. Daran ist zwar vermutlich richtig, daß diese Bezeichnung von Strupp erstmalig verwendet wurde, der mit ihr gemeinte Sachverhalt ist aber viel älter. So führt der schweizerische Bundesrat schon in seiner Botschaft vom 4. August 1919 über den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund aus, daß der Staat, der zum Sitze dieser Internationalen Organisation berufen wurde, also die Schweiz, nicht nur verpflichtet sei, die Unverletzlichkeit ihres Gebietes zu verteidigen, sondern sich auch aller Bindungen zu enthalten habe, die wie die Defensiv-Allianzen zum Vorteil anderer Staaten abgeschlossen wurden und durch die sie in fremde Konflikte verwickelt werden könnte (il doit s'abstenir de toutes conventions, telles que des alliances défensives ... par lesquelles il pouvait se trouver impliqué dans les conflits d'autrui⁴⁾).

Außerdem wird in dieser Botschaft dargelegt, daß die Schweiz die vertragliche Verpflichtung des Art. 16 der Völkerbundsatzung, fremde Exekutionstruppen, die gegen den in Verletzung dieser Satzung zum Angriff schreitenden Staat eingesetzt werden, durch ihr Gebiet durchziehen zu lassen, nicht übernehmen könne, ohne ihre Neutralität zu verletzen, sofern nicht die Schweiz selbst durch diesen Angriff direkt betroffen wird⁵⁾.

Auf diese Weise hat die Schweiz schon lange vor den im XI. Abschnitt dargestellten neutralitätsrechtlichen Leitsätzen des schweizerischen Politischen Departements vom 26. November 1954 ihre Verpflichtung anerkannt, schon in Friedenszeiten keine Bindungen einzugehen, die es ihr unmöglich

die inhaltliche Bestimmung der völkerrechtlich gebotenen Neutralitätspolitik (also der Vorwirkungen der dauernden Neutralität) in das politische Ermessen der dauernd neutralen Staaten falle; er anerkennt aber, daß ein Unrechtstatbestand vorliegt, wenn dieses Ermessen mißbraucht wird in Fällen, »wo das politische Verhalten eindeutig der Forderung, zu unterlassen, was die Neutralität gefährdet, zuwiderläuft«, JBl. 87 (1965), S. 302 ff., 304, 312.

³⁾ In seinem Werke »Neutralisation und Neutralität Belgiens« (1917), S. 40.

⁴⁾ Répertoire suisse IV, S. 2420.

⁵⁾ Ebendort, S. 2421.

machen würden, in einem Kriege zwischen dritten Staaten die Normen der temporären Neutralität zu beobachten.

Zur Stützung seiner These beruft sich Ermacora auch auf Walther Burckhardt, der die Rechtsnatur der Vorwirkungen der dauernden Neutralität mit der Behauptung bestritten hatte, daß die dauernde Neutralität »kein Rechtsverhältnis« sei⁶⁾. Burckhardt geht dabei offenbar von der Annahme aus, daß diese auf einer einseitigen politischen Maxime der Schweiz beruhe, die von den Mächten nur garantiert worden sei. Es ist hier nicht notwendig, näher auf dieses Problem einzugehen, da bereits im II. Abschnitt auf die 1815 erfolgte völkerrechtliche Verankerung der permanenten Neutralität der Schweiz hingewiesen wurde. Es ist für uns auch unerheblich, da es unbestritten ist, daß das Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 auf eine Deklaration hinzielt, die Österreich »international« zur immerwährenden Neutralität verpflichtet. Da es aber außer Streit steht, daß unsere Bundesregierung und der Nationalrat das im VII. und VIII. Abschnitt ausführlich dargestellte Moskauer Memorandum sinngetreu erfüllen wollten, hat die Bundesregierung das vom Nationalrat beschlossene Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität unserer Republik allen Staaten, mit denen sie in diplomatischen Beziehungen stand, mit dem Ersuchen um Anerkennung notifiziert. Durch diese Anerkennung oder widerspruchslose Hinnahme der Notifikation seitens der anderen Staaten entstand zweifellos ein völkerrechtliches Verhältnis zwischen Österreich und ihnen, weshalb das von Burckhardt angeführte Argument gegen die Rechtsnatur der Vorwirkungen der dauernden Neutralität für uns gegenstandslos ist. Das folgt zwingend aus der Erwägung, daß ein Staat, der sich völkerrechtlich zur dauernden Neutralität verpflichtet und diese den anderen Staaten mit dem Ersuchen um Anerkennung notifiziert hat, gegen Treu und Glauben verstoßen würde, wenn er Bindungen eingeht, die es ihm unmöglich machen würden, seine übernommenen Verpflichtungen zu erfüllen⁷⁾. Daher könnte ein Staat, der die ihm mit dem Ersuchen um Anerkennung notifizierte dauernde Neutralität anerkannt hatte,

⁶⁾ Ebendort, S. 2461.

⁷⁾ Ebenso Schindler in seiner Besprechung des oben Anm. 2 angegebenen Buches von Ermacora, JBl. 99 (1977), S. 168.

eine wesentliche Verletzung (material breach) der vom dauernd neutralen Staate übernommenen Verpflichtung als Grund für den Widerruf der Anerkennung der dauernden Neutralität geltend machen⁸⁾.

⁸⁾ Art. 60 Abs. 1 der Wiener Konvention über das Recht der Verträge vom 23. Mai 1969, Berber, *Völkerrechtliche Verträge* (1973), S. 136. Dazu Verdross-Simma, *Universelles Völkerrecht* (1976), S. 409 ff.

VI. Erste Gedanken und Pläne zur immerwährenden Neutralität Österreichs

Als erster vertrat Hans Kelsen die Auffassung, daß die erste österreichische Republik, die sich am 12. November 1918 als neuer unabhängiger Staat unter dem Namen »Deutsch-Österreich« konstituiert hatte, vom Augenblicke ihres Bestandes an »neutral« oder »quasi neutral« gewesen sei, da sie an keinerlei Kriegshandlungen teilgenommen und daher auch nicht den Waffenstillstandsvertrag abgeschlossen hatte¹⁾. Diese temporäre Neutralität hat natürlich mit dem Ende des Ersten Weltkrieges zu bestehen aufgehört.

Ein ganz anderer Gedanke stammt von Heinrich Lammasch, dem letzten Ministerpräsidenten des Kaisertums Österreich, nämlich für unsere Republik für die *Zukunft* den Status der *dauernden Neutralität* nach dem Muster der Schweiz anzustreben²⁾. Ende März 1919 überreichte er einem alliierten Diplomaten in Bern ein Memorandum, in dem er für die Errichtung einer neutralen unabhängigen österreichischen Alpenrepublik eintrat, die gemeinsam mit der Schweiz eine Pufferzone im Herzen Europas bilden sollte. Auch publizistisch trat er für diesen Gedanken in der National-Zeitung (Basel) Nr. 224 vom 15. Mai 1919 in einem Aufsätze unter der Überschrift »Die norische Republik« ein³⁾.

Dieser Vorschlag wurde jedoch von der Bundesregierung nicht aufgegriffen, da er mit dem damaligen Ziele der Vereinigung Österreichs mit der Weimarer Republik in Widerspruch stand. Staatskanzler Dr. Karl Renner legte in Saint Germain den Westmächten nur den Entwurf einer »Zusatzkonvention über

¹⁾ Die Verfassungsgesetze der Republik Deutsch-Österreich (1919), I. Teil (Exkurs über die völkerrechtliche Stellung Deutsch-Österreichs nach seiner Konstituierung), S. 32 ff.; dazu und zum folgenden das Gutachten Nr. 39 der Sozialwirtschaftlichen Arbeitsgemeinschaft Wien: »Wie alt ist die österreichische Neutralität?« (1965) und: Verosta, *Die dauernde Neutralität* (1967), S. 49 ff.

²⁾ Heinrich Lammasch, *Seine Aufzeichnung, sein Wirken und seine Politik*, hrsg. von Marga Lammasch und Hans Sperl (1922). Dazu Verosta, *Theorie und Realität von Bündnissen* (1971), S. 544 f.

³⁾ Gerald Stourzh, *Der Weg zum Staatsvertrag und zur immerwährenden Neutralität*, in: *Österreich – Die Zweite Republik*, hrsg. von E. Weinzierl und K. Skalnik (1972), S. 224 und 563.

die Neutralität Tirols« vor, der aber von der Gegenseite nicht angenommen wurde⁴⁾).

Stephan Verosta meint allerdings, daß die Republik Österreich auf Grund des Art. 88 des Staatsvertrages von Saint Germain einen »quasi neutralen« Status erlangt habe, der durch das Genfer Protokoll vom 4. Oktober 1922 und das Protokoll von Lausanne vom 15. Juli 1932 bestätigt worden sei. Er weist auch zutreffend darauf hin, daß der erwähnte Art. 88 keineswegs bloß ein Verbot des Anschlusses an das damalige Deutsche Reich, sondern weit darüber hinaus eine allgemeine Verpflichtung Österreichs zur Aufrechterhaltung seiner Unabhängigkeit begründet habe⁵⁾.

Daraus kann aber nicht ein Status der dauernden Neutralität Österreichs abgeleitet werden, da unsere Republik seit ihrer Aufnahme in den Völkerbund gem. Art. 16 seiner Satzung nicht nur gehalten war, die wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zu einem satzungswidrigen Angreiferstaat abzubrechen, sondern auch die gegen ihn eingesetzten Exekutionstruppen durch österreichisches Gebiet durchziehen zu lassen. Hätte daher z. B. Ungarn die Tschechoslowakei, Rumänien oder Jugoslawien angegriffen, dann wäre diese österreichische Pflicht aktuell geworden, da unserer Republik vom Völkerbundrat keine Ausnahme von dieser Verpflichtung, wie der Schweiz⁶⁾, eingeräumt worden war.

Richtig ist jedoch, daß sich die junge »Republik Österreich« (wie sie seit dem Staatsvertrag von Saint Germain heißt) von allem Anfang an entschlossen war, eine Friedenspolitik zu betreiben, worauf schon Staatskanzler Dr. Karl Renner aus Saint Germain in einem Briefe an den Präsidenten der Nationalversammlung hingewiesen hat⁷⁾. Bundeskanzler Schober sprach sogar in seiner Regierungserklärung von einer »Politik der Neutralität«, verstand darunter aber nicht eine solche nach Schweizer Muster, wie aus einer Denkschrift klar hervorgeht, die in seinem Auftrage der damalige österreichische Gesandte Max Hoffinger am 16. April 1930 in Bern verfaßt hat⁸⁾. Hin-

⁴⁾ Bericht über die Tätigkeit der deutsch-österreichischen Friedensdelegation in Saint-Germain-en-Laye I, S. 163.

⁵⁾ Verosta, Die dauernde Neutralität, S. 54 ff.

⁶⁾ Siehe III. Abschnitt.

⁷⁾ Bericht über die deutsch-österreichische Friedensdelegation in Saint-Germain-en-Laye I, S. 173 f., und II, S. 74.

⁸⁾ Stourzh, Der Weg zum Staatsvertrag, S. 226 und 565.

gegen trat Karl Renner in seiner 1933 veröffentlichten, im Buchhandel aber nicht erschienenen Schrift »Die Wirtschaftsprobleme des Donauraums und die Sozialdemokratie« für das Vorbild der Schweiz ein⁹⁾. Am 13. Mai 1933 forderte dann der sozialdemokratische Abgeordnetenklub »die völkerrechtliche Neutralisierung« Österreichs anzustreben¹⁰⁾. Denselben Gedanken vertrat der vom autoritären Regime eingesetzte Vizebürgermeister Wiens, Ernst Karl Winter¹¹⁾.

Alle diese Anregungen wurden aber mit der Annäherung des angeführten Regimes an das faschistische Italien gegenstandslos, insbesondere seit dem Zusatzprotokoll vom 23. März 1936 zu den Römerprotokollen vom 17. März 1934, da sich Österreich durch jene mit Italien und Ungarn zu einer »politischen Gruppe« zusammengeschlossen hat¹²⁾.

Diese Stellungnahme entsprach jedoch keineswegs dem Wunsche der Republik Österreich, eine grundlegende Änderung ihrer Friedenspolitik vorzunehmen, sondern muß als eine unvermeidliche Konzession an Italien verstanden werden, das damals zur Verteidigung der österreichischen Unabhängigkeit gegen einen Angriff bereit war.

⁹⁾ Stourzh, Die internationale Stellung der Zweiten Republik, in: Zwei Jahrzehnte Zweite Republik, hrsg. vom Institut für Österreichkunde, Graz-Wien (1965), S. 52, Anm. 76.

¹⁰⁾ Archiv, Mitteilungen des Vereins für Geschichte der Arbeiterbewegung III (1963), S. 49, in: Stourzh, Die internationale Stellung der Zweiten Republik.

¹¹⁾ Wiener Politische Blätter I (1933/34), S. 8.

¹²⁾ ZaöRV VI (1936), S. 339 f.

VII. Die geschichtliche Entwicklung der immerwährenden Neutralität Österreichs nach dem Zweiten Weltkrieg

Erst in der Zweiten Republik fiel die Idee der dauernden Neutralität Österreichs auf fruchtbaren Boden. Schon 1947 hat der erste Bundespräsident dieser Republik, Dr. Karl Renner, in einem Gespräch mit dem Schweizer Historiker J. R. von Salis Österreich als »neutralen Kleinstaat« bezeichnet¹⁾. Im gleichen Jahre haben die beiden großen österreichischen Parteien die Neutralität unserer Republik in ihr Programm aufgenommen²⁾. Zwei Jahre später erklärte Bundeskanzler Leopold Figl im Nationalrat, daß die Bundesregierung »ihre bisherige traditionelle Politik, die Unabhängigkeit Österreichs nach jeder Richtung zu bewahren, weiter verfolgen« wird³⁾. 1951 verfaßte Bundespräsident Theodor Körner eine Botschaft für das Journal de Genève, in der er auf die Schweiz als Vorbild für Österreich hinwies⁴⁾. 1952 wiederholte Bundeskanzler Figl im Nationalrat, daß Österreich Sonderverträge mit einzelnen Mächtegruppen ablehne⁵⁾. In der gleichen Parlamentssitzung bemerkte Außenminister Dr. Karl Gruber noch klarer, »daß wir auf dem Boden der völkerrechtlichen Neutralität stehen«⁶⁾.

Im Sommer 1953 begannen schließlich die diplomatischen Sondierungen darüber, »ob eine vom österreichischen Parlament allenfalls zu erklärende Neutralität Österreichs den Ab-

1) Stourzh, Zur Entstehungsgeschichte des Staatsvertrages und der Neutralität Österreichs 1945–1955, ÖZA 6/6 (1965), S. 301 ff.

2) Ebendort, S. 318 ff.

3) Ebendort, S. 321.

4) Kreisky, Österreichs Stellung als neutraler Staat, in: Österreichische Geschichte und Literatur I (1957), S. 129 f.; ferner »Austria draws the Balance«, in: Foreign Affairs (1959), S. 269 ff. (Zur geschichtlichen Entwicklung unserer immerwährenden Neutralität), sowie in: Der Weg Österreichs zum Staatsvertrag und Neutralität, ÖZA 5 (1965), S. 67 ff. Dort auch die Reden des Bundeskanzlers Klaus, des Vizekanzlers Pittermann und des Präsidenten des Nationalrates Maleta über: 20 Jahre Zweite Republik, S. 71 ff.

5) Stourzh, Zur Entstehungsgeschichte des Staatsvertrages, S. 321.

6) Ebendort, S. 322.

schluß des Staatsvertrages fördern könnte«⁷⁾. Diese brachten den ersten Erfolg auf der Berliner Konferenz vom 25. Jänner bis 18. Februar 1954, da dort der Außenminister der Sowjetunion, Molotow, vorschlug, u. a. folgende neue Bestimmung in den Entwurf des Staatsvertrages aufzunehmen: »Österreich verpflichtet sich ferner, die Errichtung von ausländischen Militärstützpunkten sowie die Heranziehung ausländischer Militärberater oder Spezialisten in Österreich nicht zuzulassen.«⁸⁾ Dieser Vorschlag wurde zwar von Österreich sowie von den Westmächten abgelehnt, da sie eine unserer Republik auferlegte Neutralisierung vermeiden wollten. Außenminister Figl gab aber am 16. Februar 1954 in Berlin für unsere Republik die freiwillige Erklärung ab, keinen Militärbündnissen beizutreten und keine fremden Militärbasen in Österreich zuzulassen. Gleichwohl kam es damals noch zu keiner Einigung, da über den Zeitpunkt des Abzuges der fremden Truppen kein Einverständnis erzielt werden konnte.

Eine neue Wende trat erst ein, als Molotow am 8. Februar 1955 vor dem Obersten Sowjet darauf hinwies, daß die alliierten Truppen noch vor Abschluß des Friedensvertrages mit Deutschland (womit sie vorher verkoppelt waren) abgezogen werden könnten. Bald darauf lud Molotow den österreichischen Botschafter in Moskau, Norbert Bischoff, ein und erbat von ihm konkrete Vorschläge der Bundesregierung, die dieser am 14. März 1955 übergab⁹⁾. Dieser Meinungsaustausch führte schließlich zur Einladung der Bundesregierung nach Moskau, wo vom 11. bis 15. April 1955 zwischen der österreichischen Regierungsdelegation unter Führung von Bundeskanzler Raab, in Begleitung des Vizekanzlers Schärf, des Außenministers Figl und des Staatssekretärs Kreisky auf der einen Seite und der Sowjetdelegation auf der anderen Seite jene entscheidenden Verhandlungen geführt wurden, deren Ergebnis im Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 niedergelegt ist, das den Weg zum Abschluß des Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 endlich freigelegt hat.

7) Erläuternde Bemerkungen der Bundesregierung zum Staatsvertrag bei der Vorlage an den Nationalrat, S. 17 der Beilagen zu den stenografischen Protokollen des Nationalrates, VII. GP.

8) Stourzh, Zur Entstehungsgeschichte des Staatsvertrages, S. 325.

9) Ebendort, S. 326 f.

VIII. Die völkerrechtlichen Grundlagen der immerwährenden Neutralität Österreichs

Das im vorigen Abschnitt bereits erwähnte Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 enthält folgende die österreichische Neutralität betreffenden Punkte (abgesehen von einer später wieder fallengelassenen Erklärung über die Garantierung dieser Neutralität und der Regelung anderer Fragen):

»I. Im Zuge der Besprechungen über den ehesten Abschluß des österreichischen Staatsvertrages in Moskau vom 12. bis 15. April 1955 wurde zwischen der sowjetischen und der österreichischen Delegation Einverständnis darüber erzielt, daß im Hinblick auf die von den Mitgliedern der sowjetischen Regierung – dem Herrn Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR und Außenministers der UdSSR W. M. Molotow und dem Herrn Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR A. I. Mikojan – abgegebenen Erklärungen Herr Bundeskanzler Ing. Julius Raab, Herr Vizekanzler Dr. Adolf Schärf, Herr Außenminister Dr. h. c. Ing. Leopold Figl, Herr Staatssekretär Dr. Bruno Kreisky im Zusammenhang mit dem Abschluß des österreichischen Staatsvertrages für die Herbeiführung¹⁾ folgender Beschlüsse und Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung Sorge tragen werden.

1) Im Sinne der von Österreich bereits auf der Konferenz von Berlin im Jahre 1954 abgegebenen Erklärung, keinen militärischen Bündnissen beizutreten und militärische Stützpunkte auf seinem Gebiete nicht zuzulassen, wird die österreichische Bundesregierung eine Deklaration in einer Form abgeben, die Österreich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität derart zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird.

2) Die österreichische Bundesregierung wird diese Deklaration gem. den Bestimmungen der Bundesverfassung dem österreichischen Parlament unmittelbar nach der Ratifikation des Staatsvertrages zur Beschlußfassung vorlegen.

3) Die Bundesregierung wird alle zweckdienlichen Schritte unternehmen, um für diese vom österreichischen Parlament

¹⁾ Alle Hervorhebungen in diesem Abschnitt von mir.

bestätigte Deklaration eine internationale Anerkennung zu erlangen. (Punkt 4 und 5 handeln von der Garantierung der Unverletzlichkeit unseres Staatsgebietes.)

II. Die Herren Stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR (folgen die Namen) haben namens der Sowjetregierung im Hinblick auf die Erklärungen der österreichischen Regierungsdelegation folgende Erklärungen abgegeben:

4) Die Sowjetregierung ist bereit, die Deklaration über die Neutralität Österreichs anzuerkennen.

(Punkt 5 betrifft die Garantierung unserer Neutralität.)²⁾

Bereits am 27. April 1955 nahm der Nationalrat den Bericht des Bundeskanzlers mit Dank für die Bemühungen der Bundesregierung zur Kenntnis. Dabei bemerkte der Bundeskanzler, daß die im Moskauer Memorandum vorgesehene Deklaration über die immerwährende Neutralität unserer Republik nur dann einen besonderen Wert habe, wenn sie von einem vollsouveränen Staat freiwillig gesetzt wird. Eine derartige Erklärung zu erzwingen, würde nur den Wert herabmindern, wofür er in Moskau »volles Verständnis« gefunden habe³⁾.

Am 2. Mai 1955 fand in Wien eine Konferenz der Botschafter der vier Besatzungsmächte (unter Beteiligung eines österreichischen Vertreters) statt, die den Moskauer Ergebnissen zugestimmt hat.

Am 1. Juni 1955 hat dann der Hauptausschuß des Nationalrates den Beschluß gefaßt, der Nationalrat möge folgende Entschliebung annehmen:

»Österreich erklärt zum Zwecke der dauernden und immerwährenden Behauptung der Unabhängigkeit nach außen und der Unverletzlichkeit seines Gebietes sowie im Interesse der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Innern aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität und ist entschlossen, diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrecht zu erhalten und zu verteidigen.

Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete

²⁾ Österreichische Zeitung vom 22. Mai 1955; Berber, Dokumente I, S. 854 f.

³⁾ Auszug aus den Stenografischen Protokollen über die Sitzung des Nationalrates, VII. Gesetzgebungsperiode (1955), IV, S. 9.

nicht zulassen. [Es folgt nun ein Absatz über die Aufnahme Österreichs in die Organisation der Vereinten Nationen.] Darüber hinaus wird die Bundesregierung aufgefordert, dem Nationalrat den Entwurf eines die Neutralität regelnden Bundesverfassungsgesetzes vorzulegen, alle Schritte zu unternehmen, um die endliche Aufnahme in die Organisation der Vereinten Nationen . . . zu erreichen, sobald der Österreichische Staatsvertrag in Kraft getreten ist und Österreich von den Besatzungstruppen geräumt sein wird, dieses Gesetz allen Staaten mit dem Ersuchen um Anerkennung der Neutralität Österreichs mitzuteilen.⁴⁾

Auf Grund dieser vom Nationalrat am 7. Juni 1955 einstimmig angenommenen EntschlieÙung hat die Bundesregierung die Regierungsvorlage über ein Verfassungsgesetz betreffend die Neutralität Österreichs ausgearbeitet und dem Nationalrat vorgelegt, der nach dem am 25. Oktober 1955 abgeschlossenen Abzug der fremden Truppen am 26. Oktober 1955 folgenden Verfassungsgesetz beschlossen hat:

»Art. I: (1) Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen zu Gebote stehenden Mitteln aufrecht erhalten und verteidigen.

(2) Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen.

Art. II: Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.⁵⁾

Daraufhin hat die Bundesregierung dieses Verfassungsgesetz allen Staaten, mit denen unsere Republik in diplomatischen Beziehungen stand, mit dem Ersuchen um Anerkennung unserer immerwährenden Neutralität notifiziert. Diesem Ersuchen haben alle Mächte dadurch entsprochen, daß sie diesen Status unserer Republik teils ausdrücklich anerkannt, teils widerspruchslos zur Kenntnis genommen haben.

Aus der Entstehungsgeschichte unserer immerwährenden Neu-

⁴⁾ 520 der Beilagen zu den Stenografischen Protokollen des Nationalrates, VII. Gesetzgebungsperiode.

⁵⁾ BGBl. Nr. 211/1955.

tralität ergibt sich, daß diese nicht schon durch das Moskauer Memorandum, sondern erst durch das in seiner Erfüllung vom Nationalrat beschlossene und den anderen Mächten notifizierte Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 völkerrechtlich begründet wurde. Im Moskauer Memorandum hat nämlich unsere Regierungsdelegation bloß die Verpflichtung übernommen, für die Herbeiführung bestimmter Maßnahmen »Sorge zu tragen«, darunter vor allem die erst von der Bundesregierung zu formulierende »Deklaration« über unsere immerwährende Neutralität (also nicht das Moskauer Memorandum als solches) dem österreichischen Parlament »zur Beschlußfassung vorzulegen« und diese dann in einer Form abzugeben, die Österreich »international« zur immerwährenden Neutralität nach dem Vorbild der Schweiz verpflichtet. Das Moskauer Memorandum erklärt auf diese Weise selbst, daß es kein völkerrechtlicher Vertrag sein will, sondern nur eine politische Abmachung zwischen den beiden Regierungsdelegationen⁶⁾ mit dem Ziele, durch die gerade angeführten Maßnahmen die völkerrechtliche Bindung erst zu begründen. Damit wird natürlich nicht bestritten, daß ein völkerrechtlicher Vertrag in jeder beliebigen Form abgeschlossen werden kann⁷⁾. Dazu ist aber erforderlich, daß die Unterhändler eine Verpflichtung für ihren Staat begründen wollen, was offenkundig beim Moskauer Memorandum nicht der Fall war, da sich unsere Regierungsdelegation darüber bewußt war, daß die Verpflichtung zur immerwährenden Neutralität gem. Art. 50 unserer Bundesverfassung nur vom Nationalrat übernommen werden konnte, was von I, 2 des Moskauer Memorandums durch die Forderung, die in Rede stehende Deklaration dem österreichischen Parlament »zur Beschlußfassung vorzulegen«, anerkannt wird. Auch später hat die Sowjetregierung unsere Neutralitätspflichten nicht aus dem Moskauer Memorandum

⁶⁾ Die (amtliche) Wiener Zeitung vom 2. Dezember 1955 spricht von einem »Gedächtnisprotokoll«, einzelne Schriftsteller von einer »Verwendungszusage«. Dazu Hummer, Völkerrechtliche Fragen der Neutralität und der Neutralitätspolitik, in: Mayrzedt-Binswanger, Die Neutralen in der Integration (1970), S. 20; Rotter, Die Abgrenzung zwischen Vertrag und außerrechtlicher zwischenstaatlicher Abmachung, in: Internationale Festschrift für A. Verdross (1971), S. 413 f.; Verdross-Simma, Universelles Völkerrecht (1976), S. 274.

⁷⁾ Verdross-Simma, Universelles Völkerrecht, S. 351 ff.

abgeleitet, sondern darauf hingewiesen, daß diese durch die »Annahme des Gesetzes über die immerwährende Neutralität durch das österreichische Parlament« begründet wurden⁹⁾.

Daraus darf natürlich nicht der falsche Schluß gezogen werden, daß das Moskauer Memorandum rechtlich bedeutungslos sei. Es bildet vielmehr das Anfangsglied einer Reihe von Maßnahmen und Beschlüssen, die mit der Anerkennung der immerwährenden Neutralität Österreichs ihren Abschluß gefunden haben, da die Frage der in den Punkten 4 und 5 des Moskauer Memorandums vorgesehenen Garantierung der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebietes durch die vier Großmächte nicht aktualisiert wurde. Bildet aber das Moskauer Memorandum die Grundlage der in seiner Durchführung ergriffenen Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung und des österreichischen Nationalrates, dann muß es zum Verständnis und zur Auslegung dieser Maßnahmen herangezogen werden.

Aus diesem Grunde kann jenen Schriftstellern nicht beige-pflichtet werden, die behaupten, daß die dauernde Neutralität Österreichs nur im Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955 verankert sei und daher durch unseren Staat allein, also einseitig wieder abgeändert werden könnte¹⁰⁾. Die Irrigkeit dieser

⁹⁾ Im Aide-Memoire vom 18. August 1972 betreffend die Abkommen zwischen Österreich und den Europäischen Gemeinschaften, in: Ermacora, 20 Jahre österreichische Neutralität (1975), S. 252. Das übersieht Hagen, Internationale Wirtschaftsbeziehungen und Neutralität Österreichs, in: Mitteilungen der österreichischen Vereinigung demokratischer Juristen (1975), S. 4 ff. M. Schweitzer meint in seinem nach Ablieferung unseres Manuskriptes erschienenen Buche: »Dauernde Neutralität und europäische Integration« (1977), daß Annex II des Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 von der Voraussetzung ausgehe, daß das Moskauer Memorandum ein völkerrechtlicher Vertrag sei, woraus sich ergebe, daß er jedenfalls zugleich mit jenem ein solcher Vertrag geworden sei. Aus der dort verwendeten Formel »Arrangements conclus entre l'Union Sovjétique et l'Autriche et relatés dans le memorandum signé à Moscou le 15 avril 1955« kann aber ein solcher Schluß nicht gezogen werden, da sich diese Stelle nur auf Art. 22 des Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 bezieht, der ausschließlich wirtschaftliche Fragen regelt. Ebenso Seidl-Hohenveldern, Völkerrecht (5. Aufl. 1975), S. 47. Auch die Sowjetunion hat niemals aus Annex II eine solche These abgeleitet.

¹⁰⁾ In diesem Sinne Reut-Nicolussi, Die österreichische Neutralitätserklärung vom 26. Oktober 1955, in: Internationales Recht und

Ansicht ergibt sich schon daraus, daß sich die Mitglieder der österreichischen Regierungsdelegation im Moskauer Memorandum verpflichtet haben, dafür zu sorgen, daß die österreichische Neutralitätserklärung in einer Form abgegeben wird, die Österreich international dazu verpflichtet, immer eine Neutralität derart zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird. Da aber aus den früher angeführten Dokumenten klar hervorgeht, daß sowohl die österreichische Bundesregierung wie der österreichische Nationalrat die im Moskauer Memorandum übernommenen Verpflichtungen der österreichischen Regierungsdelegation getreu erfüllen wollten, so müssen die von ihnen ergriffenen Maßnahmen in diesem Sinne verstanden werden.

Es ist hingegen strittig, ob die Notifizierung unseres Neutralitätsgesetzes an die anderen Staaten als einseitiges Versprechen völkerrechtlich verbindlich ist oder ob diese Bindung erst durch die Annahme oder widerspruchslose Hinnahme unserer Notifikation entstanden ist.

Dazu sei nur kurz bemerkt, daß zwar grundsätzlich auch einseitige Versprechungen völkerrechtlich verbindlich sind, wie der Internationale Gerichtshof am 20. Dezember 1974 in den beiden »Nuclear Test cases« ausgesprochen hat¹⁰⁾. Da aber im konkreten Falle die Notifizierung unseres Neutralitätsgesetzes mit dem Ersuchen um Anerkennung verbunden war, muß angenommen werden, daß unsere völkerrechtliche Bindung erst durch die Annahme oder widerspruchslose Hinnahme (acquiescence) unserer Notifikation zustande kam¹¹⁾. Dasselbe gilt natürlich auch für die anderen Staaten. Eine solche widerspruchslose Hinnahme bildet natürlich auch die Aufnahme unserer Republik mit unserem Neutralitätsstatut in die Organisation der Vereinten Nationen, wie im XIII. Abschnitt näher dargelegt werden wird.

Diplomatie I (1956), S. 15 ff.; ursprünglich auch Ermacora, Österreichischer Staatsvertrag und Neutralität (1957), S. 108 ff. Er hat jedoch später in dem in Anm. 8 angegebenen Buche S. 75 diese Ansicht aufgegeben.

¹⁰⁾ ICJ Reports 1974, S. 267 und 472; Verdross-Simma, Universelles Völkerrecht, S. 344 f.

¹¹⁾ So richtig Kipp, Österreichs immerwährende Neutralität und die europäische Integration, JBl. 82 (1960), S. 86.

IX. Das Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 als erschöpfende Darlegung der österreichischen Neutralitätspflichten

Österreich hat keine anderen Neutralitätspflichten übernommen als jene, die im obengenannten Verfassungsgesetz teils ausdrücklich (explicite), teils einschlußsweise (implicite) niedergelegt sind, da dieses von allen Staaten, denen es damals notifiziert wurde, sowie später von der Chinesischen Volksrepublik¹⁾ und der Demokratischen Volksrepublik Korea anlässlich der Aufnahme der diplomatischen Beziehungen mit Österreich²⁾ als Rechtsgrundlage unserer Neutralitätspflichten teils ausdrücklich anerkannt, teils widerspruchslos zur Kenntnis genommen wurde.

Insbesondere haben die Großmächte anerkannt, daß es eine sinngetreue und erschöpfende Erfüllung der im Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 von unserer Bundesregierung übernommenen Neutralitätspflichten bildet. Das ergibt sich zwingend aus dem Inhalt der Anerkennungsnoten der Vereinigten Staaten von Amerika³⁾, der französischen Republik⁴⁾

und Großbritanniens⁵⁾, in denen betont wird, daß diese Staaten unsere dauernde Neutralität in der Weise anerkennen, wie sie im Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 zum Ausdruck gebracht wurde, sowie aus dem Aide-Memoire der Sowjetunion über die Verträge unserer Republik mit den Europäischen Gemeinschaften vom 18. August 1972, wo ausdrücklich bestätigt wird, daß unsere Neutralitätspflichten im genannten Verfassungsgesetz niedergelegt sind⁶⁾.

Von dieser unbestrittenen Rechtsgrundlage muß daher jede Untersuchung über unsere Neutralitätspflichten ausgehen. Ihre Änderung könnte nur durch zwischenstaatlichen Konsens, niemals aber durch neue Doktrinen oder Rechtsbehauptungen einzelner Staaten vorgenommen werden.

⁵⁾ Aus einer Note des Foreign Office an unseren Botschafter in London vom 6. Dezember 1955: »I have the honour to inform your Excellency, in compliance with the request expressed in the Note under acknowledgment, that Her Majesty's Government in the United Kingdom have taken cognizance of this Constitutional Law and recognise the perpetual neutrality of Austria as *defined therein*« (von mir hervorgehoben), Publikation des Foreign Office, London, Her Majesty's Stationery Office Cmd. 9645 (erhalten vom Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten).

⁶⁾ Aus Ermacora, 20 Jahre Österreichische Neutralität (1975), S. 252.

¹⁾ Gemeinsames Kommuniqué der Regierung der Volksrepublik China und der Regierung der Republik Österreich über die Aufnahme von diplomatischen Beziehungen zwischen China und Österreich vom 27. Mai 1971, China Report, Nr. 15/16 1974, S. 46 f.: »Die chinesische Regierung respektiert den Status der Neutralität der Republik Österreich.« Dazu Kaminski, New China welcomes neutrality, in: Staat und Recht in Übersee (1976), S. 415 ff.

²⁾ Nach einer Mitteilung des Bundesministeriums für Auswärtige Angelegenheiten.

³⁾ »... the Government of the United States has taken cognizance of this constitutional law and recognizes the perpetual neutrality of Austria as *defined therein*«, Whiteman, Digest of international law, I (1963), S. 349; auch in ÖZA 10 (1970), S. 130.

⁴⁾ »... le Gouvernement de la République française a pris connaissance de la loi fédérale constitutionnelle et reconnaît la neutralité de l'Autriche *telle qu'elle a été définie dans cette loi*« (von mir hervorgehoben), Kiss, Répertoire de la pratique française en matière de droit international public, II (1966), S. 622; und in ÖZA 10 (1970), S. 130.

X. Das Muster der schweizerischen permanenten Neutralität für die immerwährende Neutralität Österreichs und seine Grenzen

Da das Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 für Österreich eine solche Neutralität fordert, »wie sie von der Schweiz gehandhabt wird« (I, 1), erhebt sich die Frage, ob dieses Muster nur für das Neutralitätsrecht oder auch für die Neutralitätspolitik maßgeblich ist.

Darauf kann eindeutig geantwortet werden, daß – wie im IV. Abschnitt schon gezeigt wurde – das schweizerische Vorbild die Gestaltung der Neutralität dem freien Ermessen des dauernd neutralen Staates überläßt, also anerkennt, daß die Gestaltung der Neutralitätspolitik von den konkreten Umständen abhängt und daher nicht »an einem vergleichbaren Verhalten eines anderen Staates« gemessen werden kann¹⁾. Daher kann sich das Schweizer Muster nur auf das Neutralitätsrecht beziehen.

Das wurde durch die Alliierten und Assoziierten Mächte im Absatz 7 der Präambel des Staatsvertrages mit Österreich vom 15. Mai 1955 bestätigt, der vorsieht, daß diese Mächte die Aufnahme unserer Republik in die Vereinten Nationen unterstützen werden, obgleich die Schweiz eine solche Aufnahme nicht angestrebt hat.

Auch die im vorigen Abschnitt aufgezeigte Anerkennung unseres Bundesverfassungsgesetzes über die immerwährende Neutralität unserer Republik durch jene Mächte als vollständige Darlegung unserer Neutralitätspflichten beweist, daß das schweizerische Muster nur für das Neutralitätsrecht maßgeblich sein kann, da das genannte Gesetz nur dieses regelt.

Da unsere Republik nicht nur eine ganz andere geografische Lage als die Schweiz hat, sondern auch in einer völlig verschiedenen politischen Umwelt lebt, ist es leicht einzusehen, daß sich die Neutralitätspolitik dieser beiden Staaten nicht decken kann. Bundeskanzler Dr. Kreisky sprach daher in sei-

¹⁾ Ginther, Neutralitätspolitik und Neutralitätsgesetz, JBl. 87 (1965), S. 302.

nem Vortrag vor dem Warschauer Institut für Internationale Angelegenheiten am 25. Juni 1973 von einer »eigenen österreichischen Neutralitätsvariante«²⁾. So verfolgte die schweizerische Neutralitätspolitik früher vor allem das negative Ziel, nicht in einen Krieg hineingezogen zu werden, während unsere Republik in- und außerhalb der Vereinten Nationen eine aktive Neutralitätspolitik betreibt. Allmählich nähert sich aber auch jene unserem Beispiel »wie die Mitwirkung im Rahmen der Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki, die Teilnahme als Gast in der Konferenz der blockfreien Staaten in Colombo und die Annäherung an die UNO zeigen«³⁾.

Auch Rudolf Bindschedler bemerkt, daß der Neutrale sich an einer Friedens- und Entspannungspolitik der maßgebenden Mächte beteiligen muß, sofern die Möglichkeit gegeben ist. »Diese liegt in seinem eigenen Interesse, insoweit sie ehrlich gemeint ist und nicht nur als Täuschungsmanöver besteht. Man kann sogar feststellen, daß in der heutigen Lage sich keine andere vernünftige Alternative zeigt; an die Stelle der Entspannung würde die verschärfte Konfrontation mit allen damit verbundenen Risiken treten. Infolge der zunehmenden Zerstörungskraft der Kriege und der vielfachen Verflechtungen zentraler Lebensbereiche besteht ein direkter Zusammenhang zwischen nationaler und internationaler Sicherheit... Es muß davon ausgegangen werden, daß diese Teilnahme eine Notwendigkeit darstellt, weil eine Politik der Autarkie oder des Isolationismus in der heutigen politischen Lage der Interdependenz unmöglich oder schädlich wäre. Die Wahrung der eigenen Interessen verlangt die Mitgestaltung, die Ausübung des Mitspracherechts.«⁴⁾

²⁾ ÖZA 13 (1973), S. 180.

³⁾ Schindler, Neue Zürcher Zeitung vom 23. Oktober 1976, auch in: JBl. 99 (1977), S. 183 f.

⁴⁾ Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik, ÖZA 16 (1976), S. 342.

XI. Die neutralitätsrechtlichen Leitsätze des schweizerischen Politischen Departements vom 26. November 1954

A. Ihre Rechtsnatur

Im XIV. Bande des schweizerischen Jahrbuches für Internationales Recht (1957) wurden vom damaligen Berichterstatter Prof. Dr. Paul Guggenheim über die schweizerische völkerrechtliche Praxis die vom Eidgenössischen Politischen Departement formulierten Grundsätze der Neutralität unter dem Titel »conception officielle suisse de la neutralité« vorgeführt¹⁾. Diese von einzelnen Schriftstellern im Vertrauen auf ihre Richtigkeit übernommene Bezeichnung entspricht aber nicht der ursprünglichen Quelle, der sie entnommen wurde, nämlich der Publikation »Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden« (bearbeitet im Auftrage des Bundesrates vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements)²⁾, in denen auch interne Gutachten aller Verwaltungsstellen des Bundes veröffentlicht werden. Ein solches vom Leiter des Rechtsdienstes des Politischen Departements, Prof. Dr. Rudolf Bindschedler, verfaßtes Arbeitspapier bilden auch die in Rede stehenden Grundsätze, da sie in der angeführten Originalquelle folgendermaßen eingeleitet werden: »Das Politische Departement faßte die *herrschende Lehre*³⁾ in folgenden Leitsätzen zusammen.« Da diese Leitsätze weder vom Bundesrat noch von einem anderen politischen Organe genehmigt wurden, haben sie keinen offiziellen Charakter⁴⁾. Sie bringen auch nichts Neues, sondern fassen bloß die darüber auf Grund der schweizerischen Praxis herausgebildete bestehende herrschende Lehre zusammen. Diese Leitsätze wurden von der Rechtsabteilung des Eidgenössischen Politischen Departements am 18. Dezember 1956 in einer kürzeren Fassung wiederholt⁵⁾ und bringen daher deren amtliche Auffassung zum Ausdruck. Bei dieser Sachlage ist die von Ermacora aufgeworfene Frage, ob unseren Unterhändlern in Moskau im April 1955, die das

¹⁾ S. 195 ff. ²⁾ Heft 24 (1954). ³⁾ Von mir hervorgehoben.
⁴⁾ Schindler, Österreichs Neutralität zwischen Schweizer Muster und sowjetischer Koexistenzdoktrin, in: Neue Zürcher Zeitung vom 23. Oktober 1976, und in: JBl. 99 (1977), S. 167.
⁵⁾ SchwJIR XX (1963), S. 112 ff.

Schweizer Muster für unsere Neutralität anerkannt haben, jene Leitsätze bekannt waren⁶⁾, ohne praktische Bedeutung, da die in Rede stehende herrschende Lehre auch ihnen oder ihren Rechtsberatern bekannt sein mußte. So hat z. B. der damalige Staatssekretär Dr. Bruno Kreisky schon am 17. März 1955 angeregt, das Schweizer Muster für unsere Neutralität zu wählen⁷⁾. Die Moskauer Verhandlungen brachten daher jedenfalls in dieser Richtung keine Überraschung.

B. Ihr Inhalt

»Das Politische Departement faßte die herrschende Lehre in folgenden Leitsätzen zusammen:

1.

Es ist zu unterscheiden zwischen der gewöhnlichen und der dauernden oder ständigen Neutralität.

Unter gewöhnlicher Neutralität versteht man den Rechtsstatus eines Staates, welcher nicht an einem zwischen anderen Staaten ausgebrochenen Krieg teilnimmt. Ihre Voraussetzungen sind daher:

- a) Bestehen eines Krieges im Sinne des Völkerrechts.
 - b) Nichtbeteiligung eines Staates an den Feindseligkeiten.
- Die dauernde Neutralität besteht darin, daß ein Staat sich verpflichtet, dauernd neutral zu sein. Dazu kann die ausdrückliche Verpflichtung anderer Staaten treten, diese Neutralität zu respektieren. Es ist also zwischen einseitiger und vertraglicher dauernder Neutralität zu unterscheiden; beide können kombiniert sein wie im Falle der Schweiz.

2.

Die gewöhnliche Neutralität schafft keine Rechte und Pflichten in Friedenszeiten.

Nur für einen dauernd neutralen Staat bestehen Rechte und Pflichten schon in Friedenszeiten. Letztere lassen sich folgendermaßen umschreiben:

- a) Verpflichtung, keinen Krieg zu beginnen.
- b) Verpflichtung, die Neutralität bzw. die Unabhängigkeit zu verteidigen.

⁶⁾ 20 Jahre österreichische Neutralität (1975), S. 70 ff.
⁷⁾ Darüber der schwedische Botschafter in Wien, Sven Allard, Diplommat in Wien (1965), S. 185 ff.

c) Die sogenannten sekundären Pflichten oder Vorwirkungen der dauernden Neutralität.

Sie lassen sich dahingehend zusammenfassen, daß ein dauernd neutraler Staat alles zu tun hat, damit er nicht in einen Krieg hineingezogen wird, und alles zu unterlassen hat, was ihn in einen Krieg hineinziehen könnte. D. h. er hat im allgemeinen zu vermeiden, Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Drittstaaten. Er ist verpflichtet, eine Neutralitätspolitik zu führen. Die Durchführung dieser Neutralitätspolitik ist eine Sache des freien Ermessens.

3.

Über die beiden Hauptpflichten des dauernd neutralen Staates in Friedenszeiten brauchen keine weiteren Erklärungen gegeben zu werden. Hingegen ist in bezug auf die sogenannten Vorwirkungen zu untersuchen, welche Pflichten sich in politischer, militärischer und wirtschaftlicher Natur ergeben.

a) Als politische Neutralität kann man die Verpflichtung des neutralen Staates bezeichnen, seine Außenpolitik so einzurichten, daß er in keinen Krieg hineingezogen werden kann. Er darf insbesondere keine Verträge schließen, die ihn zum Kriegführen verpflichten, z. B. Offensiv-Allianzen oder Defensiv-Bündnisse mit Reziprozitätswirkung, Garantieverträge, Abkommen über kollektive Sicherheit. Diese Verpflichtung ist wie alle anderen einschränkend auszulegen und kann sich nur auf eigentliche außenpolitische Akte beziehen, jedoch nicht auf andere staatliche Handlungen (z. B. humanitäre Aktionen zugunsten der Bevölkerung bestimmter Staaten, Aufklärung des eigenen Volkes durch die Regierung über die politische Lage, Einrichtung der innerstaatlichen Organisation usw.). Es ist selbstverständlich, daß eine Verpflichtung zu einer sogenannten moralischen Neutralität nicht besteht. Das Individuum ist nicht Träger völkerrechtlicher Neutralitätspflichten. (Die Neutralität verlangt deshalb grundsätzlich keine Einschränkung der Pressefreiheit.)

Bei der Teilnahme an internationalen Konferenzen und internationalen Organisationen ist zu unterscheiden, ob diese einen vorwiegend politischen oder vorwiegend wirtschaftlichen, kulturellen oder technischen Aspekt aufweisen. Handelt es sich um Konferenzen oder Organisationen politischen Charakters, so kommt eine Beteiligung höch-

stens in Frage, wenn sie eine gewisse Universalität aufweisen. Es müssen die hauptsächlichsten Vertreter der in Frage kommenden politischen Gruppierungen daran teilnehmen, insbesondere beide Parteien eines allfälligen Konfliktes. Es gilt auch hier für die Schweiz, eine Teilnahme zu vermeiden.

Hingegen steht dem neutralen Staate das Recht zu, gute Dienste oder Vermittlung anzubieten, und zwar auch während allfälligen Feindseligkeiten; die Ausübung dieses Rechtes kann niemals von einem der streitenden Teile als unfreundliche Handlung angesehen werden (Art. 3 Haager-Abkommen zur friedlichen Erledigung internationaler Streitfälle vom 18. Oktober 1907).

- b) Von militärischer Neutralität kann insofern gesprochen werden, als der dauernd neutrale Staat im allgemeinen keine militärischen Vereinbarungen mit anderen Staaten abschließen darf. Es gilt das gleiche wie unter a) Gesagte.
- c) Eine wirtschaftliche Neutralität besteht nur insoweit, als der dauernd neutrale Staat keine Zoll- oder Wirtschaftsunion mit einem anderen Staate abschließen darf, da er sich dadurch mehr oder weniger seiner Unabhängigkeit auch in politischer Beziehung begeben würde. Voraussetzung ist, daß der neutrale Staat den schwächeren Teil bildet und dadurch in Abhängigkeit von einem stärkeren Partner gerät; in diesem Falle würde auch die rechtliche Möglichkeit einer Kündigung des Unionsvertrages oder eine besondere Kriegsklausel an der bestehenden Sachlage nichts ändern.

Im übrigen besteht keine wirtschaftliche Neutralität, es sei denn, daß der neutrale Staat durch wirtschaftliche Maßnahmen die Aufrüstung oder politisch motivierte, gegen ihre Gegner gerichtete wirtschaftliche Maßnahmen anderer Staaten ausdrücklich und absichtlich unterstützt, sodaß die Haltung des neutralen Staates in einem Kriege präjudiziert wäre und Zweifel an seiner Haltung aufkommen.

Ganz allgemein ist festzustellen, daß der dauernd neutrale Staat keine Bindungen gegenüber anderen Staaten eingehen darf, welche ihn im Kriegsfall zu neutralitätswidrigem Verhalten, d. h. zu einem Verhalten gegen die Vorschriften des gewöhnlichen Neutralitätsrechts, das erst im Kriege in Wirksamkeit tritt, verpflichten würden.

4.

Im Kriegsfall kommen zu den Pflichten des dauernd neutralen Staates diejenigen eines gewöhnlichen Neutralen nach dem allgemeinen Neutralitätsrecht hinzu.

Grundsätzlich gilt nach letzterem, daß der Neutrale nicht in den Krieg zu Gunsten einer Partei eingreifen darf (Verbot der Intervention, auch durch politische oder wirtschaftliche Maßnahmen). Daneben gilt im allgemeinen das Prinzip der Gleichbehandlung; jedoch enthält das positive Recht zahlreiche Ausnahmen von diesem Grundsatz.

Die Neutralität endet mit dem Eintritt des Kriegszustandes für den neutralen Staat (nicht aber schon mit der gewaltsamen Abwehr einer Neutralitätsverletzung, Art. 10 V. Haager-Konvention). Politische und militärische Neutralitätspflichten lassen sich kaum trennen. Kurz gesagt handelt es sich um folgendes:

- a) Verbot von Feindseligkeiten gegen einen Kriegführenden.
- b) Verbot der Lieferung von Truppen.
- c) Verbot der Überlassung von Hoheitsrechten des neutralen Staates an einen Kriegführenden.
- d) Pflicht zur Aufrechterhaltung der Unverletzlichkeit des Gebietes des neutralen Staates.

Insbesondere sind zu verhindern Kriegshandlungen, Durchführung von Truppen, Munitions- oder Verpflegskolonnen, Überlassung von neutralem Gebiet als Operationsbasis, Errichtung von Aushebungs- oder Werbeposten, Unterhaltung von Funkstationen, Überfliegung.

Diese Pflichten sind nach Maßgabe der dem neutralen Staat zur Verfügung stehenden Mittel zu erfüllen. (Wenn auch das V. Haager-Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges keine Bestimmung dieses Inhalts enthält, wie die Art. 3, 8 und 25 des XIII. Abkommens betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte im Falle eines Seekrieges, so ist doch festzustellen, daß es sich hier um einen allgemeinen Rechtsgrundsatz handelt.) Von wirtschaftlicher Neutralität kann nur insoweit gesprochen werden, als der neutrale Staat verpflichtet ist, den Kriegführenden keine finanzielle Unterstützung – gemeint sind natürlich Anleihen und finanzielle Leistungen zur direkten Verwendung für die Kriegführung, jedoch nicht Kredite zu handelspolitischen Zwecken, insbesondere zur Auf-

rechterhaltung des normalen Handelsverkehrs – zu gewähren oder ihnen Waffen und Munition zu liefern, und zwar auch dann, wenn beide Teile gleich behandelt würden (absolute Pflicht). Hingegen ist er nicht verpflichtet, Privatpersonen, die für Rechnung des einen oder anderen Kriegführenden erfolgende Aus- oder Durchfuhr von Waffen, Munition und anderem Kriegsmaterial zu verbieten. Werden jedoch derartige Verbote oder Einschränkungen erlassen, so hat der Neutrale sie auf alle Kriegführenden gleichmäßig anzuwenden.

Im übrigen besteht keine wirtschaftliche Neutralität. Der neutrale Staat hat im Gegenteil ein Recht auf Handelsverkehr mit den Kriegführenden. Die Schweiz hat diesen Standpunkt immer vertreten (vgl. Botschaft des Bundesrates vom 4. August 1919 betreffend Eintritt der Schweiz in den Völkerbund). Der neutrale Staat hat sich lediglich gewisse Eingriffe der Kriegführenden gefallen zu lassen (z. B. Verbot der Konterbande, Blockade usw.). Die von der Eidgenossenschaft während des letzten Krieges befolgten Prinzipien des courant normal und der gleichwertigen Gegenleistung im Handelsverkehr sind von ihr selbst gewählte wirtschaftspolitische Grundsätze.

Immerhin kann aus der allgemeinen Pflicht der Nichtintervention in die Feindseligkeiten abgeleitet werden, daß eine außergewöhnliche, besonders ins Gewicht fallende wirtschaftliche Begünstigung einer Partei eine Neutralitätsverletzung darstellt.

5.

Grundsätzlich sind alle Neutralitätspflichten als Einschränkungen der Souveränität restriktiv zu interpretieren.

Wenn ein neutraler Staat, wie besonders die Schweiz, ein mehreres tut als es die Pflicht der dauernden oder der gewöhnlichen Neutralität verlangen würden, dann nicht im Sinne der Erfüllung einer Rechtspflicht, sondern aus politischen Erwägungen, um das Vertrauen der Kriegführenden in die Aufrechterhaltung der Neutralität zu bekräftigen.

(Politisches Departement, 26. November 1954.)«⁸⁾

⁸⁾ Verwaltungsentscheide der Bundesbehörden Heft 24 (1954) (Bearbeitet im Auftrage des Bundesrates vom Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement); auch in: SchwJIR XIV (1957), S. 195 ff. (aber mit einer unter A angeführten Änderung der Einleitung vor 1.).

XII. Inhalt und Umfang der österreichischen Neutralitätspflichten

A. Ihre Gliederung

Wie im IX. Abschnitt ausgeführt wurde, sind Österreichs Neutralitätspflichten in dem den anderen Staaten notifizierten Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 teils ausdrücklich, teils einschlußweise erschöpfend aufgezählt. Ausdrücklich ausgesprochen sind dort unsere Pflichten zur immerwährenden Neutralität, zur dauernden Behauptung unserer Unabhängigkeit nach außen und der Unverletzlichkeit unseres Gebietes sowie die Pflichten, diese mit allen uns zu Gebote stehenden Mitteln aufrecht zu halten und zu verteidigen, keinen militärischen Bündnissen beizutreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf unserem Gebiet nicht zuzulassen.

In der Verpflichtung zur immerwährenden Neutralität sind aber einschlußweise (implicite) alle jene Pflichten enthalten, die sich in der Praxis der permanenten Neutralität der Schweiz herausgebildet haben, da Punkt I, 1 des Moskauer Memorandums auf das Muster der Schweiz für Österreich hinweist, das – wie bereits im VIII. Abschnitt erwähnt wurde – zur Auslegung unseres Neutralitätsgesetzes heranzuziehen ist.

Diese Neutralitätspflichten gliedern sich in zwei Hauptgruppen, nämlich in die während eines Krieges zwischen dritten Staaten von allen neutralen Staaten zu erfüllenden Pflichten der temporären Neutralität und die schon in Friedenszeiten bestehenden, aber nur den dauernd neutralen Staaten obliegenden sekundären Neutralitätspflichten, die auch Vorwirkungen der dauernden Neutralität genannt werden.

B. Die primären Neutralitätspflichten

a) Allgemeine Grundsätze

Jeder neutrale Staat ist verpflichtet:

1. zu verhindern, daß sein Gebiet einschließlich des Luft- raumes und seiner Gewässer von den Kriegführenden in irgendeiner Weise benützt wird (Art. 1 Abs. 1 ALN). Die Art

und Weise der völkerrechtlich gebotenen Abwehr hängt von den Umständen ab. So muß einem bewaffneten Angriff mit Gewalt entgegengetreten werden¹⁾, während bei unbedeutenden Verletzungen des Luftraumes zunächst ein diplomatischer Protest genügen kann²⁾;

2. sich jeder Unterstützung der Kriegführenden zu enthalten. Er darf ihnen daher weder Kriegsmaterial liefern, noch Anleihen für Kriegszwecke gewähren.

Hingegen ist ein neutraler Staat gem. Art. 7 ALN und ASN nicht verpflichtet, »die für Rechnung des einen oder anderen Kriegführenden stattfindende Ausfuhr oder Durchfuhr von Waffen, von Munition sowie überhaupt von allem, was einer Armee oder einer Flotte von Nutzen sein kann, (durch Privatpersonen) zu verhindern«.

Diese zur Zeit des wirtschaftlichen Liberalismus entstandene Norm beruht auf dem Gedanken, daß es nicht Sache der neutralen Staaten ist, den Handel mit Kriegsmaterial zu unterbinden, wohl aber den Kriegführenden erlaubt ist, solche auf einem Seetransport befindlichen Güter auf hoher See oder in den Gewässern der Kriegführenden aufzubringen und dann auf Grund des Urteiles eines Prisengerichtes ohne Entschädigung einzuziehen.

Die Ausfuhr oder Durchfuhr von Kriegsmaterial durch die verstaatlichte Industrie ist positiv-rechtlich nicht geregelt. Nach einer wohlbegründeten Rechtsansicht sind aber solche Transporte den privaten Lieferungen gleichgestellt, sofern die Wirtschaftsgebarung des verstaatlichten Betriebes von Weisungen der Regierung unabhängig ist³⁾;

3. sowohl die völkerrechtlichen Neutralitätsnormen als auch ihre innerstaatlichen Durchführungsregeln gegenüber allen

¹⁾ Verosta, Die dauernde Neutralität (1967), S. 73; Zemanek, Gutachten zu den neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Fragen, aufgeworfen durch das Volksbegehren zur Abschaffung des Bundesheeres, ÖZA 10 (1970), S. 115 ff.; Kaminski, Bewaffnete Neutralität (1971); Neuhold-Wagner, Das Neutralitätsbewußtsein des Österreichers, ÖZA 13 (1973), S. 67 ff.

²⁾ Bindschedler, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, ZaöRV 17 (1956/57), S. 22 ff.

³⁾ Zemanek, Wirtschaftliche Neutralität, JBl. 81 (1959), S. 250 f.; sowie: Neutralität und Außenhandel, in: Um Recht und Freiheit (Festschrift für Freiherrn v. d. Heydte) 1 (1977), S. 759 ff.; Greenspan, The modern Law of Land Warfare (1959), S. 550 ff.

Kriegführenden gem. Art. 9 Abs. 1 ALN gleichmäßig und ohne Diskriminierung *anzuwenden* (Grundsatz der Unparteilichkeit). Diese Durchführungsregeln sollen im Laufe eines Krieges grundsätzlich nicht geändert werden, es sei denn, daß die Erfahrungen eine Änderung als notwendig zur Wahrung der eigenen Rechte erweisen würden (Abs. 6 der Präambel ASN).

b) *Die wichtigsten Sondernormen für den Landkrieg gem. ALN*
Jeder neutrale Staat ist verpflichtet:

1. einen Transport von Truppen, Munition oder Verpflegskolonnen durch sein Gebiet nicht durchzulassen (Art. 2). Ausgenommen davon sind jedoch Transporte von Verwundeten und Kranken (Art. 14);
2. die Errichtung neuer sowie die Benützung bestehender *nicht-öffentlicher* Nachrichtenanlagen zur Herstellung einer Verbindung mit den kriegführenden Staaten oder ihren Streitkräften nicht zu dulden (Art. 3). Hingegen ist ein neutraler Staat gem. Art. 8 nicht verpflichtet, den Kriegführenden die Benützung *öffentlicher* Nachrichtenanlagen zu untersagen oder zu beschränken;
3. die Aufstellung von Kombattantenkorps und die Eröffnung von Werbesteden für die Kriegführenden zu verhindern (Art. 4);
4. die auf sein Gebiet übertretenden Kombattanten möglichst weit vom Kriegsschauplatz in Verwahrung zu nehmen (Art. 11). Die Offiziere, die sich ehrenwörtlich verpflichten, das neutrale Land nicht zu verlassen, können freigelassen werden;
5. entwichene, in das neutrale Land gelangte Kriegsgefangene sowie jene, die von Truppen des Gegners auf ihrer Flucht in das neutrale Gebiet mitgeführt werden, in Freiheit zu setzen oder ihnen einen Aufenthalt anzuweisen, falls ihnen ein Aufenthalt im neutralen Gebiet gestattet wird (Art. 14).

c) *Sondernormen für den Seekrieg*

Da unsere Republik weder eine Seeküste noch Kriegsschiffe besitzt, ist für uns vom Seekriegsrecht nur das im alten Völkergewohnheitsrecht und in der Pariser Seerechtsdeklaration von 1856 verankerte *Prisenrecht* von praktischer Bedeutung, das den Kriegführenden erlaubt, auch neutrale Güter, die sich

auf Handelsschiffen auf einem Seetransport (direkt oder nach einer Umladung) zu einem feindlichen oder vom Feinde besetzten Hafen befinden, auf hoher See oder in den Gewässern der Kriegführenden aufzubringen oder durch eine Kursanweisung in einen ihrer Häfen zu lenken, dort vor ein Prisengericht zu stellen und auf Grund eines Erkenntnisses eines solchen ohne Entschädigung einzuziehen, falls es sich um *Konterbande*, d. h. um Güter handelt, die für Kriegszwecke geeignet sind, in die von ihnen veröffentlichte Konterbande-Liste (Verbotsliste) aufgenommen wurden, aber entgegen einem solchen Verbote (contra bandum) dem Feinde zugeführt werden⁴). Da derzeit alle Güter, mit Ausnahme von Kunstgegenständen und Luxuswaren, für Kriegszwecke geeignet sind, wurden im letzten Weltkrieg nahezu alle Güter als Konterbande erklärt, da der Versuch der Londoner Seerechtsdeklaration von 1909, eine Freiliste aufzustellen sowie die absolute und die relative Konterbande mit verschiedenen Rechtsfolgen zu verknüpfen, gescheitert ist. Im Falle eines Blockadebruches oder wenn die Ladung überwiegend aus Konterbande besteht, kann auch das Schiff eingezogen werden⁵).

C. Die sekundären Neutralitätspflichten

Nur ein dauernd neutraler Staat ist verpflichtet:

1. keinen Krieg zu beginnen. Das ist allerdings gegenwärtig – von einer unter Pkt. 2 gleich zu besprechenden Ausnahme abgesehen – eine allgemeine Verpflichtung, da nach Art. 2 Abs. 4 der Satzung der Vereinten Nationen jedes Mitglied verpflichtet ist, sich jeder Androhung oder Anwendung zwischenstaatlicher Gewalt zu enthalten. Auf diese Weise wurde der klassische Kriegsbegriff dem weiteren Begriff der zwischenstaatlichen Gewaltanwendung (armed force, force des armes) eingegliedert, worunter auch die militärischen Repressalien fallen⁶);
2. sich an keinem Kriege zwischen dritten Staaten zu beteiligen, während jeder andere Staat einem angegriffenen

⁴) Verdross, Völkerrecht (5. Aufl. 1964), S. 498 ff.

⁵) Castrén, The present law of war and neutrality (1954), S. 531 f.

⁶) Verdross-Simma, Universelles Völkerrecht (1976), S. 244 f.

Staate mit bewaffneten Mitteln beistehen darf, da Art. 51 der Satzung der Vereinten Nationen nicht nur die individuelle, sondern auch die kollektive Selbstverteidigung anerkennt;

3. schon in Friedenszeiten eine bewaffnete Macht zur Verteidigung seiner Unabhängigkeit und Neutralität zur Verfügung zu haben⁷⁾. Das Ausmaß dieser Verteidigungspflicht hängt von der eigenen Leistungskraft und den äußeren Umständen ab. In diesem Sinne bemerkte der Schweizer Bundesrat in seiner Botschaft vom 30. Oktober 1974 an die Kammern: »L'une des obligations principales de l'État dont la neutralité est permanente consiste à défendre son indépendance contre toute attaque. Cela signifie qu'il doit se donner les moyens nécessaires à cette fin, compte tenu à la fois de ses propres possibilités et de l'état moyen de l'armement dont disposent d'éventuels belligérants qui pourraient en venir à violer sa neutralité.«⁸⁾

Der dauernd neutrale Staat ist also zwar zu einer effektiven Verteidigung verpflichtet, die Beurteilung darüber, welche Maßnahmen zu diesem Ziele notwendig sind, ist aber innerhalb dieses Rahmens seinem Ermessen überlassen. Jedenfalls findet diese Pflicht an seiner Leistungskraft ihr Ende, da auch im zwischenstaatlichen Verkehr der allgemeine Rechtsgrundsatz »ultra posse nemo tenetur« in Geltung steht;

4. eine allgemeine Neutralitätspolitik zu führen, um nicht in einen bewaffneten Konflikt hineingezogen zu werden, wobei jedoch die Gestaltung dieser Politik im Rahmen des Neutralitätsrechts und der Satzung der Vereinten Nationen dem freien Ermessen des dauernd neutralen Staates überlassen ist⁹⁾.

⁷⁾ Vgl. Anm. 1. Da diese Pflicht in unserem, den anderen Mächten notifizierte Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 enthalten ist, würde sie auch dann bestehen, wenn das Muster der Schweizer Neutralität für uns nicht verbindlich wäre.

⁸⁾ SchwJIR XXXI (1975), S. 268; Zemanek, Gutachten zu den neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Fragen, mit zahlreichen Belegstellen aus Staatenpraxis und Literatur.

⁹⁾ Vgl. dazu die im Abschnitt XI angeführten Leitsätze des schweizerischen Politischen Departements vom 26. November 1954, SchwJIR XIV (1957), S. 195 f.

Hingegen besteht keine Pflicht zur ideologischen Neutralität (Gesinnungsneutralität), worauf schon Bundeskanzler Julius Raab in seiner Regierungserklärung vom 26. Oktober 1955 mit folgenden Worten hingewiesen hat: »Die Neutralität verpflichtet den Staat, nicht aber die einzelnen Staatsbürger. Die geistige und politische Freiheit des einzelnen, insbesondere die Freiheit der Presse und der Meinungsäußerung sind durch die Dauer der Neutralität eines Staates nicht berührt. Damit ist auch keine Verpflichtung zur ideologischen Neutralität begründet.«¹⁰⁾

Eine Pflicht zur ideologischen Neutralität stünde im offenen Widerspruch zu dem, von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in der »Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations« vom 24. Oktober 1970 anerkannten Grundrechte aller Staaten, ihre politische, wirtschaftliche, soziale und kulturelle Ordnung im Rahmen des Völkerrechts und daher auch in Übereinstimmung mit den beiden von der Generalversammlung der Vereinten Nationen am 16. Dezember 1966 angenommenen und seit Anfang 1976 zwischen den ratifizierenden Staaten in Kraft getretenen Internationalen Menschenrechtspakten nach freiem Ermessen zu gestalten¹¹⁾.

Eine Pflicht zur ideologischen Neutralität wurde auch anlässlich der Annahme des ALN ausgeschlossen, da damals ausdrücklich die Freiheit der Presse vorbehalten wurde¹²⁾.

Das schließt natürlich nicht aus, daß ein neutraler Staat im eigenen Interesse oder aus Gründen der Neutralitätspolitik den Massenmedien bestimmte Beschränkungen auferlegt, wie es auch während der beiden Weltkriege geschehen ist¹³⁾.

Es gibt auch keine allgemeine Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität, worauf wir im XIV. Abschnitt zurückkommen werden. Wenn aber ein neutraler Staat in einem Kriege zwischen anderen Staaten Ein- oder Durchfahrverbote von Kriegs-

¹⁰⁾ Hambro, Ideologische Neutralität, ZöfFR XVIII (1939), S. 502 ff.; Pointet, La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse (1945).

¹¹⁾ Verdross-Simma, Universelles Völkerrecht, S. 231.

¹²⁾ Guggenheim, Traité de droit international public II (1954), S. 541.

¹³⁾ Zemanek, Der völkerrechtliche Status der dauernden Neutralität und seine Rückwirkungen auf das interne Recht der dauernd neutralen Staaten, JBl. 81 (1967), S. 290 f. (die Kontrolle der Massenmedien).

material erläßt, müssen alle Beschränkungen und Verbote auf alle Kriegführenden gleichmäßig angewendet werden (Art. 9 ALN).

Während der beiden Weltkriege haben einzelne neutrale Staaten im eigenen Interesse und ohne völkerrechtliche Verpflichtung die Ausfuhr von Kriegsmaterial entweder überhaupt verboten oder unter Kontrolle gestellt; dagegen war die Schweiz im Zweiten Weltkrieg genötigt, um nicht vollständig vom Außenhandel abgeschnitten zu werden, ihren gesamten Außenhandel einer Regelung zu unterwerfen¹⁴). Sie hat den Durchschnitt des in Friedenszeiten bestandenen Güterverkehrs mit dem Ausland zum Maßstab des Handelsverkehrs mit den Kriegführenden genommen (Grundsatz des »courant normal«¹⁵). Eine völkerrechtliche Pflicht zu einer solchen Maßnahme ist aber nicht nachweisbar.

D. Neutralität im Falle eines nicht als Krieg anerkannten bewaffneten Konflikts?

Die Genfer Abkommen zum Schutze der Kriegsoffer vom 12. August 1949 erklären im Art. 2, daß ihre Normen, soweit sie nicht schon in Friedenszeiten gelten, nicht nur im Falle eines erklärten Krieges, sondern auch »eines anderen bewaffneten Konflikts« Anwendung finden, selbst dann, wenn der Kriegszustand von einer Partei nicht anerkannt wird¹⁶). Daraus darf jedoch nicht der Schluß gezogen werden, daß bei einem nicht als Krieg anerkannten bewaffneten Konflikte die dritten Staaten die Stellung von Neutralen haben, da jene Normen nicht über ihren sachlichen Geltungsbereich hinaus auf andere Sachverhalte übertragen werden können¹⁷).

¹⁴) Ebendort, S. 287 f. (die Kontrolle des Außenhandels).

¹⁵) Castrén, Neutralität, ArchVR 5 (1955/56), S. 37 f.; Zemanek, Gutachten zu den neutralitätsrechtlichen und neutralitätspolitischen Fragen, S. 250 f.; Seidl-Hohenveldern, Die Assoziation der neutralen Staaten mit der EWG im Lichte des Völkerrechts, ÖZA 5 (1965), S. 166.

¹⁶) Berber, Dokumente II, S. 1950 f.

¹⁷) Guggenheim, Traité de droit international public II, S. 314; Wengler, Völkerrecht II (1964), S. 146 f.; Schindler, Aspects Contemporains de la neutralité, in: Recueil des cours de l'Académie de droit international 121 (1967), S. 225 ff.; Bindschedler, Frieden, Krieg und Neutralität im Völkerrecht der Gegenwart, in: Multitudo Legum – Ius Unum (Festschrift für Wilhelm Wengler 1973), S. 27 ff.

Diese Frage ist mit der nach dem Ende des Ersten Weltkrieges einsetzenden Einschränkung des »ius ad bellum« aktuell geworden, da seither die Zahl der bewaffneten Konflikte ohne Bestehen eines Kriegszustandes sehr zugenommen hat. Es handelt sich dabei um bewaffnete Konflikte, bei denen der »animus bellandi«, also der Wille, die völkerrechtlichen Normen über die friedlichen Beziehungen zu suspendieren und an ihrer Stelle die Normen des Kriegsrechts anzuwenden, fehlt. Solche Waffengänge waren schon die bewaffneten Aktionen Japans gegen China von 1931–1933 und 1937–1941. Daher konnte die Sowjetunion einen Protest Japans gegen die Überlassung von Flugzeugen an China durch jene Macht mit der Begründung zurückweisen, daß mangels eines Kriegszustandes die Normen der Neutralität nicht anwendbar sind¹⁸). Erst 1941 hat China an Japan den Krieg erklärt. Auch die Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen gegen Nordkorea, ebenso wie die militärischen Aktionen der Vereinigten Staaten von Amerika gegen Nordvietnam, wurden von keiner Seite als Krieg bezeichnet. Auf die beschränkten Ziele dieser Aktionen wies auch der amerikanische Staatssekretär für die Verteidigung, McNamara, am 26. Februar 1966 mit der Bemerkung hin, daß die Vereinigten Staaten nicht die Absicht haben, Nordvietnam zu vernichten, sondern nur das Ziel verfolgen, den Angriff Nordvietnams auf Südvietnam zurückzuweisen¹⁹).

Für diese bewaffneten Konflikte gibt Bindschedler folgende Erklärung: »Die Gründe zu diesem Vorgehen liegen einmal in der Verpönung des Krieges nach dem ersten Weltkrieg und den teilweisen Kriegsverboten des Völkerbund-Paktes und des Briand-Kellog-Paktes sowie im allgemeinen Gewaltverbot der Charta. Zwar fällt unter das letztere auch die Gewaltanwendung ohne Kriegszustand, doch läßt sich diese bei Aufrechterhaltung des formellen Friedens leichter verschleiern und rechtfertigen, als wenn der Kriegszustand als Form der maximalen Gewaltanwendung zugegeben oder anerkannt würde. Dazu kommen Erwägungen der politischen Zweckmäßigkeit, so die Furcht vor Ausweitung lokaler Konflikte zu einem Weltkrieg, die größere Flexibilität in der Handhabung der Auseinandersetzung, die Möglichkeit zur Aufrechterhal-

¹⁸) Schindler, Aspects Contemporains de la neutralité, S. 280.

¹⁹) International Legal Materials V (1966), S. 791 ff.

tung von Beziehungen zum Gegner, die Scheu vor der Schaffung klarer rechtlicher Situationen mit ihren Einschränkungen der Handlungsfreiheit und die größere Möglichkeit zur ideologisch-propagandistischen Verschleierung. Von großer Bedeutung war ferner, die Anwendung des internationalen und des nationalen Neutralitätsrechts durch die Unbeteiligten zu vermeiden. Ein Interesse hierzu lag sowohl bei den Konfliktparteien wie auch bei den unbeteiligten Staaten vor, weil das Neutralitätsrecht die Unterstützung einer der Parteien ausgeschlossen hätte.«²⁰⁾ Richtig bemerkt Bindschedler ferner, daß die Anwendung des Neutralitätsrechts vom Bestehen eines Krieges im Rechtssinne abhängt, und fügt hinzu: »Sofern ein bewaffneter Konflikt kein Krieg ist, kann auch der Neutralitätszustand nicht eintreten und damit das Neutralitätsrecht keine Anwendung finden. Wenn die Gegner auf die Ausschöpfung aller Möglichkeiten des Krieges und auf das Maximum an Gewaltanwendung in ihren gegenseitigen Beziehungen verzichten, muß dies umso mehr gegenüber unbeteiligten Staaten gelten. Die Neutralität besteht weitgehend aus Einschränkungen der Handlungsfähigkeit zu Gunsten der Kriegführenden. Sie verpflichtet die Neutrale, eine ganze Anzahl von Eingriffen in ihre Rechtsgüter zu dulden und sich zahlreicher eigener Maßnahmen zu enthalten. Diese Einschränkungen der Handlungsfreiheit sind in einer Gesellschaft souveräner Staaten an und für sich schon restriktiv auszulegen. Im Falle bewaffneter Konflikte, die keine Kriege sind, können sie überhaupt keine Geltung beanspruchen.«²¹⁾ Wenn keine der im Kampf verwickelten Parteien den Konflikt als Krieg anerkennt, haben die dritten Staaten die Wahl, mit beiden Teilen die normalen friedlichen Beziehungen fortzusetzen oder sich neutral zu verhalten²²⁾. So haben sich z. B. die arabischen Staaten und Indonesien während der Aktionen der Vereinten Nationen gegen Nordkorea als neutral erklärt²³⁾. Die dauernd neutralen Staaten sind jedoch in Über-

²⁰⁾ Bindschedler, Frieden, Krieg und Neutralität im Völkerrecht der Gegenwart, S. 34.

²¹⁾ Ebendort, S. 37.

²²⁾ Tucker, The law of war and neutrality at sea (1957), S. 200; Greenspan, The modern Law of Land Warfare, S. 531; Schindler, Aspects Contemporains de la neutralité, S. 289.

²³⁾ Schindler, Aspects Contemporains de la neutralité, S. 291.

einstimmung mit den im XII. Abschnitt entwickelten Grundsätzen jedenfalls verpflichtet, alles zu unterlassen, was sie in einen solchen Konflikt verwickeln könnte²⁴⁾.

Seit dem Ende des Zweiten Weltkrieges wurden überhaupt nur die bewaffneten Konflikte zwischen Israel und den Arabischen Staaten seit 1948 sowie der indisch-pakistanische Konflikt um Bangla Desh von 1971 als Krieg anerkannt, indem in beiden Fällen wenigstens ein Teil eine Konterbande-Liste veröffentlicht, die Ausübung des Prisenerchts allerdings auf die Hoheitsgewässer der Kriegführenden beschränkt hat²⁵⁾.

E. Neutralität im Falle eines Bürgerkrieges?

Die Staatenpraxis bis zum Beginn des Zweiten Weltkrieges zeigt uns, daß in verschiedenen Fällen von Bürgerkriegen die aufständische Organisation, die sich im Kampf gegen die bestehende Regierung behauptet und auf einem Teile des Staatsgebietes die *effektive* Herrschaft ausgeübt hat, entweder von der bestehenden Regierung oder von dritten Staaten als »kriegführende Partei« anerkannt wurde. In einem solchen Falle hatten diese Staaten die Stellung von Neutralen²⁶⁾.

²⁴⁾ Bindschedler, Frieden, Krieg und Neutralität im Völkerrecht der Gegenwart, S. 44.

²⁵⁾ Schindler, Aspects Contemporains de la neutralité, S. 292, und: Der »Kriegszustand« im Völkerrecht der Gegenwart, in: Festschrift für Freiherrn v. d. Heydte (1977), S. 555. Dazu die Entscheidung des Prisengerichtes der Vereinigten Arabischen Republik vom 10. September 1960 im Falle »The Inge Toft«, International Law Reports 31, S. 518. 1967 erklärten außerdem Algerien, Jordanien, Kuwait, der Sudan, Jemen und Saudi-Arabien formell Israel den Krieg. Archiv der Gegenwart 37 (1967), S. 13228/9 vom 5. und 7. Juni 1967. Hingegen wurde der indisch-pakistanische Konflikt wegen des Kaschmirproblems von 1965 *nicht* als Krieg anerkannt. So der Schiedsspruch von Pierre A. Lalive in: Rousseau, Revue générale de droit international public (1966), S. 181 f.; auch Rao, When does war begin?, in: Indian Journal of International Law 12 (1972), S. 378 ff.

²⁶⁾ Wiese, Le droit international appliqué aux guerres civiles (1898); Kunz, Die Anerkennung von Staaten und Regierungen im Völkerrecht (1928), S. 169 ff.; Wehberg, La guerre civile et le droit international, in: Recueil des cours de l'Académie de droit international 63 (1938), S. 7 ff.; Castrén, Civil war (1966); Neuhold, Völkerrechtliche Aspekte des Bürgerkrieges in Nigeria, ÖZA 9 (1969), S. 63 ff.

Hingegen war es bestritten, wie sich die dritten Staaten in einem Bürgerkrieg mangels einer solchen Anerkennung der Aufständischen zu verhalten haben. Nach einer älteren Auffassung durften die dritten Staaten nur die bestehende Regierung mit Truppen und Kriegsmaterial unterstützen, während jede außerhumanitäre Hilfe an die Aufständischen als eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten des betroffenen Staates angesehen wurde. Diese Auffassung vertrat noch die Panamerikanische Konvention vom 20. Februar 1928 über die Rechte und Pflichten in einem Bürgerkrieg²⁷⁾.

Gegen diese Auffassung konnte jedoch eingewendet werden, daß die anerkannte Regierung nicht mehr den Willen des ganzen Staates, sondern nur mehr eines Teiles dieses Staates zum Ausdruck bringe. Eine einseitige Förderung der anerkannten Regierung durch dritte Staaten bedeute daher in Wahrheit eine Einmischung in die inneren Angelegenheiten dieses Staates. In diesem Sinne bemerkte einer der führenden englischen Völkerrechtslehrer, Hersch Lauterpacht: »In the case of civil war the duty of noninterference follows from the obligation to respect the independence of the State affected by the civil war. That independence would be denied if the ordinary obligations of neutrality were to be disregarded.«²⁸⁾ Dieser Grundsatz wurde von den zentralamerikanischen Staaten in den beiden Abkommen vom 20. Februar 1907 und 7. Februar 1923, in denen die Tobar-Doktrin verankert wurde, anerkannt²⁹⁾.

Unter das Interventionsverbot fallen nach der bereits früher erwähnten »Declaration on Principles of International Law concerning Friendly Relations and Cooperation among States in Accordance with the Charter of the United Nations« auch die Organisierung, Unterstützung, Finanzierung oder Duldung von subversiven, terroristischen oder bewaffneten Aktivitäten, die den gewaltsamen Sturz eines auswärtigen Regimes verfolgen oder in einen Bürgerkrieg in einem anderen Staate eingreifen³⁰⁾. Eine nähere Ausführung dieses Grundsatzes finden wir in der auf Grund ausführlicher Berichte von Diet-

rich Schindler³¹⁾ vom Institut de Droit International beschlossenen Resolution vom 14. August 1975³²⁾, die jede militärische, finanzielle und wirtschaftliche Unterstützung *beider* in einen Bürgerkrieg verwickelten Parteien verbietet. Als Bürgerkrieg gelten aber weder lokale Unruhen noch bewaffnete Konflikte zwischen politischen Gruppen, die durch eine internationale Demarkationslinie getrennt sind oder tatsächlich wie unabhängige Staaten existieren, noch Entkolonisierungskonflikte³³⁾. Während eines Bürgerkrieges sind nach dieser Resolution humanitäre Hilfeleistungen, die Fortsetzung einer maßvollen Entwicklungshilfe und Maßnahmen auf Grund eines satzungsgemäßen Beschlusses der Vereinten Nationen erlaubt³⁴⁾. Hingegen wurde die Behandlung der Frage, wie sich die dritten Staaten bei einer gewaltsamen Geltendmachung des Selbstbestimmungsrechtes der Völker zu verhalten haben, zurückgestellt³⁵⁾.

In der Staatenpraxis hat sich der Grundsatz der Nichtintervention in Bürgerkrieg noch nicht durchgesetzt³⁶⁾. Wie strittig der ganze Fragenkomplex ist, ergibt sich schon daraus, daß die angeführte Resolution nur mit 16 Stimmen gegen 6 Gegenstimmen und 16 Enthaltungen angenommen wurde³⁷⁾.

³¹⁾ Annuaire 55 (1973), S. 416 ff., 745 ff.; Annuaire 56 (1975), S. 119 f.

³²⁾ Annuaire 56 (1975), S. 544 ff., nach Absatz 4 der Präambel setzt sich diese Resolution zur Aufgabe »de préciser les devoirs des autres États face à une guerre civile...«

³³⁾ Ebendort, S. 546, Art. I. 2.

³⁴⁾ Ebendort, S. 548, Art. III.

³⁵⁾ Ebendort, S. 440.

³⁶⁾ Neuhold, Völkerrechtliche Aspekte des Bürgerkrieges in Nigeria, ÖZA 9 (1969), S. 63 ff.; Scheuner, Die Haltung dritter Staaten im Bürgerkrieg, in: Um Recht und Freiheit (Festschrift für Freiherrn v. d. Heydte) I (1977), S. 515 ff.

³⁷⁾ Annuaire 56 (1975), S. 474.

²⁷⁾ Hudson, International Legislation IV (1931), S. 2416.

²⁸⁾ Recognition in international law (1947), S. 229.

²⁹⁾ AJIL 2 (1908), Suppl. S. 229 und 17 (1923), Suppl. S. 117 f.

³⁰⁾ Verdross-Simma, Universelles Völkerrecht, S. 250.

XIII. Die immerwährende Neutralität im Rahmen der Vereinten Nationen und des Europarates

Nach der im III. Abschnitt geschilderten Rückkehr der Schweiz zur integralen Neutralität kam es seit 1935 zu einer weitverbreiteten Renaissance der Neutralität, da sich der Völkerbund als zu schwach erwiesen hatte, den angegriffenen Staaten wirksam zu helfen¹⁾. Verschiedene Staaten schlossen daher mit dem damaligen Deutschen Reich und der Sowjetunion Nichtangriffsverträge, um in die drohenden Konflikte nicht hineingezogen zu werden. Wenngleich aber diese Hoffnungen vielfach enttäuscht wurden, so gelang es doch der Schweiz, Irland, Portugal, Spanien, Schweden und der Türkei, ebenso einzelnen südamerikanischen Staaten, während des Zweiten Weltkrieges ihre Neutralität zu behaupten.

Schon während des Zweiten Weltkrieges haben die gegen die Achsenmächte vereinten Staaten die Idee der kollektiven Sicherheit wieder aufgegriffen; ja man wollte diesmal der Neutralität den Todesstoß versetzen. So beantragte der französische Delegierte Paul Boncour auf der Konferenz von San Franzisko 1945 die Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung in die Satzung der Vereinten Nationen, nach der es keinem Staate gestattet werden sollte, sich auf seine Neutralität zu berufen, um sich den Pflichten der Satzung zu entziehen. Obgleich dieser Antrag nicht angenommen wurde, so wurde doch im Bericht des ersten Komitees zum Ausdruck gebracht, daß die Neutralität mit der Satzung der Vereinten Nationen unvereinbar sei²⁾. Dieser Gedanke findet auch im Artikel 2, Pkt. 5, dieser Satzung seinen Niederschlag, da er alle Mitgliedsstaaten verpflichtet, der Organisation der Vereinten Nationen bei jeder von ihr ergriffenen Maßnahme jede Unterstützung zu gewähren und keinem Staate Hilfe zu leisten, gegen den die Organisation Maßnahmen ergriffen hat.

¹⁾ Gervais, La pratique de la neutralité dans la seconde guerre mondiale, Friedenswarte 48 (1948), S. 6 ff.

²⁾ Kelsen, The law of the United Nations (1950), S. 94; Taubenfeld, International actions and neutrality, AJIL 47 (1953), S. 384.

Gleichwohl ist nach der Satzung der Vereinten Nationen noch eine echte Neutralität möglich, da zwar alle Staaten gem. Art. 51 dieser Satzung berechtigt, nicht aber auch verpflichtet sind, einem angegriffenen Staate mit Waffengewalt beizustehen. Sie können also auch neutral bleiben, außer wenn der Sicherheitsrat den Angreiferstaat gem. Art. 39 der Satzung festgestellt und gegen ihn Zwangsmaßnahmen angeordnet hat.

Selbst wenn aber der Sicherheitsrat solche Maßnahmen ergriffen hat, ist unter bestimmten Umständen noch eine Neutralität möglich, da die Rechtslage nach der Satzung der Vereinten Nationen gegenüber der Satzung des Völkerbundes wesentlich verschieden ist. Während nämlich Art. 16 der Völkerbundsatzung alle Bundesmitglieder im Falle eines durch die Satzung verbotenen Krieges verpflichtet hatte, sofort und unmittelbar die wirtschaftliche und finanzielle Blockade gegen den Angreiferstaat zu verhängen sowie die gegen ihn eingesetzten Truppen durch ihr Gebiet durchziehen zu lassen, ist die Satzung der Vereinten Nationen viel elastischer, da Art. 39 nur den Sicherheitsrat damit betraut, den Bestand einer Angriffsgefahr, eines Angriffs oder eines anderen Friedensbruches festzustellen und die zur Sicherung oder Wiederherstellung des Friedens notwendigen Maßnahmen anzuordnen. Die Mitglieder der Organisation der Vereinten Nationen sind also nicht – wie im Völkerbund – verpflichtet, sofort und unmittelbar gegen den Angreifer einzuschreiten, sondern sie können einen Beschluß des Sicherheitsrates abwarten, bevor sie irgendeine Aktion unternehmen.

Der Sicherheitsrat ist jedoch nicht verpflichtet, alle Mitglieder zu Zwangsmaßnahmen heranzuziehen, er kann auch einzelne Staaten davon ausnehmen. Das ergibt sich nicht nur aus dem dem Sicherheitsrat zustehenden Ermessen bei der Durchführung von Zwangsmaßnahmen, sondern auch aus der positiven Norm des Art. 48 der Satzung, nach der die Beschlüsse des Sicherheitsrates, je nach seiner Entscheidung, von allen oder von einzelnen Mitgliedern durchgeführt werden. Es hängt also ganz vom Sicherheitsrat ab, wieviele oder welche Staaten er bei seinen Aktionen heranzieht. Es kann also – abgesehen von der noch später zu behandelnden Frage der Stellung der dauernd neutralen Staaten – keine Neutralität geben, wenn der Sicherheitsrat alle Mitglieder einsetzt. Wenn er aber ein-

zelle Staaten von der Aktion ausnimmt, können sie sich in diesen Fällen als neutral erklären³⁾.

Dazu kommt, daß die Teilnahme an den militärischen Zwangsmaßnahmen einschließlich der Gewährung von Durchmarschrechten gem. Art. 43 der Satzung vom Abschluß eines Sondervertrages zwischen dem Sicherheitsrat und den einzelnen Staaten abhängig ist. Daher bedarf es keiner förmlichen Entbindung von der Pflicht, an diesen Maßnahmen teilzunehmen, wie es im Völkerbund zugunsten der Schweiz geschehen ist, sondern es genügt, daß der Sicherheitsrat jenen Staaten, die er von der Teilnahme an den militärischen Sanktionen ausnehmen will, keinen Entwurf eines Sondervertrages gem. Art. 43 Abs. 3 der Satzung zur Annahme vorlegt. Bisher sind jedoch überhaupt keine Verträge dieser Art abgeschlossen worden. Hingegen ist die Teilnahme an den nichtmilitärischen Zwangsmaßnahmen für alle Bundesmitglieder, die der Sicherheitsrat dazu heranzieht, grundsätzlich verbindlich.

Auf die Vereinbarkeit der Neutralität mit der Satzung der Vereinten Nationen weist auch der schweizerische Bundesrat in seinem Berichte an die Versammlung vom 16. Juni 1949 mit folgenden Worten hin: »Der Geist der Charta läßt . . . nicht auf eine grundsätzliche Unvereinbarkeit zwischen Mitgliedschaft und Neutralität schließen. Wohl ist die der Charta innewohnende Idee der kollektiven Sicherheit theoretisch mit der Neutralität unvereinbar; während die Neutralität Nichtein-

³⁾ Verdross, Die dauernde Neutralität Österreichs und die Organisation der Vereinten Nationen, JBl. 77 (1955), S. 345 ff., sowie Austria's Permanent Neutrality and the UNO, AJIL 50 (1956), S. 61 ff., und: Neutrality within the framework of the United Nations Organization, in: Symbolae Verzijl (1958), S. 410 ff.; Chaumont, La neutralité de l'Autriche et les Nations-Unies, Annuaire Français de droit international I (1955), S. 151 ff.; Kunz, Austria's permanent neutrality, AJIL 50 (1956), S. 418 f.; Zemanek, Das neutrale Österreich in den Vereinten Nationen, ÖZA 2 (1961), S. 10 ff.; Schindler, Aspects Contemporains de la neutralité, in: Recueil des cours de l'Académie de droit international 121 (1967), S. 225 ff.; Scheuner, Die Neutralität im heutigen Völkerrecht (1969), S. 30 ff.; Waldheim, Der österreichische Weg (1971), S. 91 ff.; Wildhaber, Die Mitgliedschaft dauernd neutraler Staaten im UNO-Sicherheitsrat, ÖZA 11 (1971), S. 131 ff., 136 f.; Jankowitsch, Österreich im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen, in: Die Vereinten Nationen und Österreich 22 (1973), S. 12; Verdross-Simma, Universelles Völkerrecht (1976), S. 145.

mischung und Enthaltung von Feindseligkeiten bedeutet, setzt die kollektive Sicherheit aktive Stellungnahme gegen den Friedensbrecher voraus. Wesentlich ist jedoch, daß beide auf die Erhaltung des Friedens ausgerichtet sind. Insofern steht die Neutralität nicht nur in keinerlei Widerspruch zu den Bestimmungen der Charta, sondern steht mit deren oberster Zielsetzung in Einklang.«⁴⁾

Eine andere Frage ist es, ob nach der Satzung der Vereinten Nationen auch eine dauernde Neutralität eines Staates möglich ist. In dieser Richtung sei zunächst darauf hingewiesen, daß die Vereinten Nationen die Republik Österreich am 14. Dezember 1955 als Mitglied aufgenommen haben, obgleich dieser Staat kurz vorher von allen westlichen Großmächten und der Sowjetunion sowie von vielen anderen Staaten als immerwährend neutraler Staat anerkannt worden war. Wir ersehen daraus, daß die genannten ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates schon bei der Unterzeichnung des Staatsvertrages mit der Republik Österreich vom 15. Mai 1955 von der Vereinbarkeit der dauernden Neutralität mit der Mitgliedschaft der Vereinten Nationen überzeugt waren, was auch aus der Präambel dieses Vertrages — wie bereits im X. Abschnitt näher ausgeführt wurde — klar hervorgeht.

Auch die anderen Mitglieder der Vereinten Nationen haben dieser Auffassung zugestimmt, da sie die Republik Österreich mit ihrem Status der dauernden Neutralität in die Organisation der Vereinten Nationen aufgenommen haben. Auf diese Weise haben alle Mitgliedsstaaten der Vereinten Nationen die Verpflichtung übernommen, die Republik Österreich niemals zu Zwangsmaßnahmen in einem Kriege zwischen dritten Staaten heranzuziehen, durch die ihre Neutralität verletzt werden würde⁵⁾.

⁴⁾ ÖZA 11 (1971), S. 136 f.

⁵⁾ Verdross, Die dauernde Neutralität Österreichs und die Organisation der Vereinten Nationen; Zemanek, Das neutrale Österreich in den Vereinten Nationen; Scheuner, Die Neutralität im heutigen Völkerrecht; Schindler, Aspects Contemporains de la neutralité, S. 249. Hingegen behauptet Schweitzer, Dauernde Neutralität und europäische Integration (1977), S. 133 f., daß eine Normenkollision zwischen der Satzung der Vereinten Nationen und den Normen der dauernden Neutralität vorliege, die gegenüber jener höheren Rangstufe zurücktreten müssen. Dabei übersieht er, daß die Satzung der Vereinten Nationen ein völkerrechtlicher Vertrag ist, der auch durch formlosen Konsens abgeändert oder authentisch inter-

Zum gleichen Ergebnis gelangt, wenngleich mit einer verschiedenen Begründung, der Schweizer Bundesrat Max Petitpierre in seinem vor der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und Internationale Beziehungen am 24. April 1959 gehaltenen Vortrag, in dem er ausführt: »Die gleichen Staaten, die die Neutralität Österreichs anerkannten, stimmten gleichzeitig für dessen Aufnahme als Mitglied der Weltorganisation. Damit legten sie die Satzung in einer Weise aus, die vom Sinn und von der Tragweite abweicht, die ihr von den Autoren verliehen wurden. Durch den Beitritt zu den Vereinten Nationen wurde zweifellos die Neutralität Österreichs verstärkt und gleichzeitig die Neutralität als geltender Satz des Völkerrechts anerkannt.«⁶⁾

Dagegen wende man nicht ein, daß gem. Art. 103 der Satzung der Vereinten Nationen die sich aus ihr ergebenden Pflichten den anderen Vertragspflichten vorgehen, da, wie wir schon gesehen haben, der Sicherheitsrat berechtigt ist, einzelne Staaten von den Zwangsmaßnahmen auszunehmen. Das kann er sowohl in einem einzelnen Falle als auch generell für alle künftigen Konflikte tun, da die Heranziehung der Mitglieder zu Zwangsmaßnahmen ganz und gar seinem Ermessen überlassen ist. Er ist dabei nur durch das allgemeine Ziel der Vereinten Nationen, nämlich der Erhaltung oder Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit, begrenzt⁷⁾.

Einzelne Schriftsteller sind zwar der Auffassung, daß Österreich alle in der Satzung der Vereinten Nationen enthaltenen Verpflichtungen erfüllen müsse⁸⁾. Andere wiederum behaupten

pretiert werden kann. Dazu Verdross-Simma, *Universelles Völkerrecht*, S. 92, 109, 161, 261. Ein solcher Konsens kam durch die widerspruchslose Aufnahme des dauernd neutralen Österreich in die Vereinten Nationen zustande.

⁶⁾ Die schweizerische Neutralität in der Welt von heute (1959), S. 8; Meyrowitz, *Le Principe de l'égalité des belligérants devant le droit de la guerre* (1970), S. 314 ff., 388 ff., wo darauf hingewiesen wird, daß die österreichische Neutralität durch ihre Anerkennung von den Vereinten Nationen einen »caractère objectif« erlangt habe.

⁷⁾ Verdross, *Die dauernde Neutralität Österreichs und die Organisation der Vereinten Nationen*, S. 348, letzter Absatz.

⁸⁾ Tommasi di Vignano, *Alcune riflessioni sulla neutralità permanente della Repubblica Federale Austriaca*, in: *Rassegna di diritto pubblico XIV* (1959), S. 518 ff.

ten, daß unsere Republik nur von der Teilnahme an den militärischen Sanktionen befreit sei⁹⁾. Beide Lehren übersehen, daß durch die vorbehaltlose Aufnahme unserer immerwährend neutralen Republik in die Organisation der Vereinten Nationen auch diese unseren Neutralitätsstatus anerkannt und damit unserem Staate eine diesem Status entsprechende Sonderstellung durch konkludente Handlungen eingeräumt hat¹⁰⁾.

Karl Zemanek meint, daß man zwischen den beiden folgenden Hypothesen unterscheiden müsse: Liegt ein Krieg im Sinne des Völkerrechts vor, dann sei ein dauernd neutraler Staat verpflichtet, *alle* Normen der gewöhnlichen Neutralität zu beobachten. Während des Zweiten Weltkrieges haben allerdings einzelne Staaten, die sich als »nichtkriegführend« erklärt haben, einem Kriegsteile eine mehr oder minder beschränkte Kriegshilfe geleistet. Aus dieser kurzen und einseitigen Praxis könne aber keine Norm des allgemeinen Gewohnheitsrechtes und daher auch keine Änderung des früher geschilderten Neutralitätsrechts abgeleitet werden¹¹⁾.

Dieser Ansicht pflichte ich bei, obgleich Hersch Lauterpacht eine solche Norm aus dem am 27. August 1928 in Paris unterzeichneten Vertrag über die Ächtung des Krieges (Briand-Kellogg-Pakt) abzuleiten versucht¹²⁾, der einen Angriff gegen einen Vertragsstaat als eine Verletzung gegen alle Vertragsstaaten betrachtet, da seine Präambel ausdrücklich erklärt, daß jeder Angreiferstaat »der Vorteile, die dieser Vertrag gewährt, verlustig erklärt« wird. Daher könne jeder Staat gegen den Angreifer nicht nur mit Waffengewalt einschreiten, sondern auch bloß mit einer beschränkten Kriegshilfe an den angegriffenen Staat als Repressalie gegen den Aggressor

⁹⁾ Lalive, *International Organization and Neutrality*, *British Yearbook of International Law* (1947), S. 72 ff.

¹⁰⁾ Chaumont, *La neutralité de l'Autriche et les Nations-Unies*; De Nova, *Die Neutralisation Österreichs*, *Friedenswarte* (1958), S. 317; Zemanek, *Das neutrale Österreich in den Vereinten Nationen*, S. 10 ff.; Strasser, *Österreich und die Vereinten Nationen* (1967), S. 39 ff.

¹¹⁾ Zemanek, *Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Österreich an den Sanktionen der Vereinten Nationen*, *ZaöRV* 28 (1968), S. 16 ff.

¹²⁾ Berber, *Dokumente II*, S. 1674.

reagieren¹³⁾. Eine solche differentielle Neutralität kann aber nur durchgehalten werden, wenn sie vom Aggressor geduldet und nicht mit einer Kriegserklärung beantwortet wird.

Verfügt hingegen der Sicherheitsrat – so fährt Zemanek fort – Zwangsmaßnahmen bei einer bloßen Bedrohung des Friedens oder bei einem nichtkriegerischen Friedensbruch, dann bestehe keine Pflicht zur Neutralität, da nach Art. 2 des III. Haager Abkommens vom 18. Oktober 1907 über den Beginn der Feindseligkeiten die am Krieg nicht beteiligten Staaten nur dann zur Beobachtung der Normen des Neutralitätsrechts verpflichtet sind, wenn ihnen der Kriegszustand (*l'état de guerre*) notifiziert wurde oder wenn unzweifelhaft feststeht, daß sie den Kriegszustand gekannt haben.

Eine andere Frage sei es, ob ein dauernd neutraler Staat in diesen Fällen zur Teilnahme an den vom Sicherheitsrat verhängten Sanktionen nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet sei. Dazu bemerkt Zemanek folgendes: Da mit der Anerkennung unserer Neutralität auch anerkannt worden sei, daß wir unsere Unabhängigkeit und territoriale Unverletzlichkeit zu wahren verpflichtet sind, müsse die Frage, ob Österreich an den Sanktionen des Sicherheitsrates teilnehmen könne, in jedem einzelnen Falle von der österreichischen Bundesregierung danach beurteilt werden, ob eine solche Teilnahme unsere Unabhängigkeit oder territoriale Unverletzlichkeit gefährdet oder nicht¹⁴⁾.

In dem bisher einzig aktuellen Falle der vom Sicherheitsrat gegen Rhodesien angeordneten wirtschaftlichen Sanktionen hat sich die Bundesregierung entschlossen, der Aufforderung des Generalsekretärs der Vereinten Nationen zu entsprechen und an den Sanktionen teilzunehmen, ohne dabei aber auf die grundsätzliche Frage einzugehen, »ob Österreich als immerwährend neutraler Staat der Vereinten Nationen automatisch an die Beschlüsse des Sicherheitsrates bezüglich kollektiver Zwangsmaßnahmen gebunden ist«, und dazu be-

¹³⁾ Oppenheim-Lauterpacht, *International Law II* (6. Aufl. 1944), S. 513 f.

¹⁴⁾ Zemanek, Das neutrale Österreich in den Vereinten Nationen. Bei der Beurteilung dieser Frage kann die von Zemanek in seinem letzten Aufsatz »Zeitgemäße Neutralität?«, *ÖZA* 16 (1976), S. 355 ff., erwähnte geographische Lage der bewaffneten Konflikte eine große Rolle spielen, obgleich Zemanek dort auf die Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen nicht eingeht.

merkt, daß nach ihrer Auffassung darüber »nur in jedem einzelnen Falle auf Grund der gegebenen Sachlage unter Bedachtnahme auf die Verpflichtungen, die Österreich durch seine Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen einerseits und durch die Verpflichtungen, die sich aus unserer, allen Mitgliedsstaaten vorher notifizierten immerwährenden Neutralität ergeben, entschieden werden kann«¹⁵⁾. Die Teilnahme Österreichs an den Sanktionen gegen Rhodesien erscheint auch mir deshalb unbedenklich, da sich die Neutralitätspflichten nur auf *zwischenstaatliche* Verhältnisse beziehen. Rhodesien ist aber eine von Großbritannien abgefallene Kolonie, in der damals eine rassistische Minderheitsregierung bestand, die nach Ansicht des Sicherheitsrates eine Bedrohung des Friedens bildete. Es lag also überhaupt kein zwischenstaatlicher Konflikt vor¹⁶⁾.

Anders verhält es sich, wenn ein *zwischenstaatlicher* Konflikt, der zu einem Kriege führen könnte (Bedrohung des Friedens oder Friedensbruch gem. Art. 39 der Satzung) vorliegt. In einem solchen Falle finden zwar die Normen der gewöhnlichen Neutralität keine Anwendung, wie Zemanek richtig ausführt, da diese einen bereits ausgebrochenen Krieg zur Voraussetzung haben. Gleichwohl dürfen sich meines Erachtens die dauernd neutralen Staaten in einen solchen Konflikt nicht einmischen, da sie vermeiden müssen, »Partei zu ergreifen in Konflikten zwischen Drittstaaten«¹⁷⁾. Dagegen wende man nicht ein, daß die Zwangsmaßnahmen der Vereinten Nationen keine Kriegshandlungen sind. Das ist richtig. Wenn sie sich aber in einem zwischenstaatlichen Konflikt einseitig gegen einen bestimmten Staat wenden, dann kann sich ein immerwährend neutraler Staat daran nicht beteiligen, da er »den

¹⁵⁾ Zemanek, Das Problem der Beteiligung des immerwährend neutralen Österreich an den Sanktionen der Vereinten Nationen (Anm. 11), S. 28.

¹⁶⁾ Bindschedler, Das Problem der Beteiligung der Schweiz an den Sanktionen der Vereinten Nationen, besonders im Falle Rhodesiens, *ZaöRV* 28 (1968), S. 11, zweifelt daher an der Rechtsgültigkeit dieser Resolution des Sicherheitsrates Nr. 232 vom 16. Dezember 1966, da sich die Vereinten Nationen nur mit internationalen Konflikten, nicht aber mit innerstaatlichen Verhältnissen zu befassen haben.

¹⁷⁾ Ebenso II, 3 der neutralitätsrechtlichen Leitsätze des schweizerischen Politischen Departements vom 26. November 1954, *SchwJIR* XIV (1957), S. 196.

Zweck der ständigen Neutralität zu berücksichtigen« und »dessen Verwirklichung nicht vereiteln« darf. Er kann zwar das Neutralitätsrecht »als Grundlage seiner Neutralitätspolitik wählen, um eine klare Rechtslage zu schaffen«. Dieser Zweck kann jedoch auch »ohne Einhaltung bestimmter Regeln des Neutralitätsrechts erreicht werden«¹⁸⁾.

Wenn hingegen die Vereinten Nationen in einem Konflikt nicht Partei ergreifen, sondern *alle* Streitteile zu einem bestimmten Verhalten auffordern und ihnen unter bestimmten Voraussetzungen Sanktionen androhen, um den Frieden aufrechtzuerhalten, dann könnte sich meines Erachtens unsere Republik an solchen Sanktionen, die sich gegen einen dieser Staaten oder alle wenden, die den Weisungen des Sicherheitsrates nicht entsprochen haben, beteiligen, da in diesem Falle die Sanktionen nicht in einen zwischenstaatlichen Konflikt eingreifen würden.

Umso mehr kann unsere Republik an nicht nach Kapitel VII der Satzung ergriffenen Aktionen der Vereinten Nationen teilnehmen, die mit Zustimmung der betroffenen Staaten ergriffen werden und der Sicherung des Friedens dienen. Um sich an solchen friedenserhaltenden Maßnahmen beteiligen zu können, hat der Österreichische Nationalrat am 30. Juni 1965 das »Verfassungsgesetz über die Entsendung österreichischer Einheiten zur Hilfeleistung in das Ausland auf Ersuchen internationaler Organisationen« und am 14. Juli 1965 das »Bundsgesetz über die Entsendung von Angehörigen des Bundesheeres zur Hilfeleistung in das Ausland« (BGBl. Nr. 173/1965 und BGBl. Nr. 233/1965) beschlossen. Es steht jedoch im Ermessen Österreichs, in jedem einzelnen Fall darüber zu entscheiden, ob die Teilnahme an solchen Aktionen der Neutralitätspolitik entspricht¹⁹⁾.

Am 16. April 1956 ist Österreich auch dem Europarat beigetreten. Bei dieser Gelegenheit hat der damalige österreichische Außenminister Dr. h. c. Ingenieur Leopold Figl ein feierliches

¹⁸⁾ Bindschedler, Frieden, Krieg und Neutralität im Völkerrecht der Gegenwart, in: Multitudo Legum – Ius Unum (Festschrift für W. Wengler 1973) I, S. 45.

¹⁹⁾ Strasser, Österreich und die Vereinten Nationen, S. 107 ff.; Verdross-Simma, Universelles Völkerrecht, S. 150 ff.; Herndl, Die Teilnahme Österreichs an friedenserhaltenden Operationen, in: Die Vereinten Nationen und Österreich, Zeitschrift der österreichischen Liga für die Vereinten Nationen (1978), S. 8 ff.

Bekanntnis zur europäischen Gemeinschaft abgelegt und folgendes bemerkt: »Nach dem Abzug der Besatzungstruppen hat sich Österreich bekanntlich durch Beschluß seines Parlaments zur Politik dauernder Neutralität bekannt. Der Inhalt unserer Neutralität ist in dem Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 festgelegt, das den Regierungen aller jener Länder, mit denen Österreich diplomatische Beziehungen unterhält, bekanntgegeben wurde. Österreich hat darin seinem souveränen Willen Ausdruck verliehen, in aller Zukunft keinen Militärbündnissen beizutreten und keiner fremden Macht militärische Stützpunkte auf seinem Gebiet einräumen zu wollen. Wir sehen keinen Widerspruch zwischen den Verpflichtungen, die aus dieser Neutralität entspringen und der zwischenstaatlichen und interparlamentarischen Zusammenarbeit auf nicht-militärischem Gebiet. Art. 1 des Statuts des Europarates bestimmt ausdrücklich, daß die militärischen Angelegenheiten ein für allemal der Kompetenz des Rates entzogen bleiben werden. Dadurch ist auch für das neutrale Österreich die Möglichkeit gegeben, an den Arbeiten in Straßburg in vollem Umfange teilzunehmen.

An der wirtschaftlichen Kooperation Europas konnten wir seit der Gründung der OEEC in aktiver Weise mitwirken. Wir freuen uns, daß wir nunmehr auch die Möglichkeit haben, an den vielfältigen Agenden des Europarates mitzuarbeiten und sind glücklich, daß wir damit auch in Zukunft unserer historischen Aufgabe, die Österreich im Laufe seiner langen Geschichte immer und immer zu erfüllen hatte, gerecht werden können. Wir glauben, daß Österreich vor allem auf sozialem und kulturellem Gebiet einen Beitrag leisten kann, der weit über die Größe unseres Landes hinausgeht.«²⁰⁾

Auch der Beitritt Österreichs zum Europarat ist von allen Mächten widerspruchlos zur Kenntnis genommen worden.

²⁰⁾ Österreich, Freies Land – freies Volk (1957), S. 111; Toncic-Sorinj, Österreichs Beitritt zum Europarat, Forum III (1956), S. 87.

XIV. Immerwährende Neutralität und wirtschaftliche Integration

Obgleich – wie bereits im XII. Abschnitt ausgeführt wurde – keine allgemeine Pflicht zur wirtschaftlichen Neutralität besteht, schließt das doch einzelne Neutralitätspflichten im Bereiche der Wirtschaft nicht aus. So darf ein dauernd neutraler Staat keine wirtschaftlichen Bindungen eingehen, die es ihm im Kriegsfall unmöglich machen würden, die Pflichten der gewöhnlichen Neutralität zu erfüllen, die sich aus Artikel 9 des Haager Abkommens über die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges ergeben, der einseitige Ausfuhr- oder Durchfuhrverbote für private Kriegslieferungen untersagt¹⁾.

Da die Teilnahme eines dauernd neutralen Staates an wirtschaftlichen Integrationsmaßnahmen in Einklang mit diesen Neutralitätspflichten stehen muß, soll diese grundsätzliche Problematik an Hand des österreichischen Arrangements mit der Europäischen Gemeinschaft der Neun dargestellt werden.

Als am 4. Jänner 1960 die Europäische Freihandelszone (EFTA) von Österreich, Dänemark, Norwegen, Portugal, Schweden, der Schweiz und dem Vereinigten Königreich gegründet wurde (Dänemark und das Vereinigte Königreich schieden

¹⁾ Verdross, Wirtschaftliche Neutralität?, Die Furche vom 28. November 1959 und: Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft und das Völkerrecht, EA 15 (1960), S. 455 f.; Zemanek, Wirtschaftliche Neutralität, JBl. 81 (1959), S. 249 ff.; Schindler, Neutralitätspolitische Aspekte eines Beitrittes der Schweiz zur EWG, in: Wirtschaft und Recht 11 (1959), S. 318 f.; Toncic-Sorinj, Warum sind wir nicht in der EWG?, Österr. Monatshefte 16 (1960), S. 12 f.; Kipp, Österreichs immerwährende Neutralität und die Europäische Integration, JBl. 82 (1960), S. 85 ff.; Baltl, Probleme der Neutralität (1962); Guggenheim, Organisations économiques supranationales, indépendance et neutralité de la Suisse (1963); Kaja, Neutralität und Europäische Integration, ArchVR 11 (1963), S. 35 ff.; Seidl-Hohenveldern, Die Assoziation der dauernd neutralen Staaten mit der EWG im Licht des Völkerrechts, ÖZA 5 (1965), S. 164 ff.; Verosta, Die dauernde Neutralität (1967), S. 85 ff.; Öhlinger, Institutionelle Grundlagen der österreichischen Integrationspolitik in rechtlicher Sicht, in: Institutionelle Aspekte der österreichischen Integrationspolitik (hrsg. von Öhlinger-Mayrzedt und Kucera 1976), S. 11 ff.

Ende 1972 aus der EFTA aus; Island trat ihr erst 1970 bei; Finnland ist mit den EFTA-Staaten durch den gesondert abgeschlossenen FIN-EFTA-Vertrag verbunden), waren neutralitätsrechtliche Fragen nicht relevant. Diese Wirtschaftsorganisation setzt sich zwar die Beseitigung der Handelschranken und die Förderung einer engeren wirtschaftlichen Zusammenarbeit zum Ziel, kennt jedoch keine gemeinsame Außenhandelspolitik und läßt die Außenhandelskompetenz der Mitgliedstaaten gegenüber dritten Staaten unberührt.

Ganz anders steht es mit der EWG, da diese von den Benelux-Staaten (Belgien, Holland, Luxemburg), der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich und Italien am 25. März 1957 in Rom gegründet, aber auch anderen Staaten offenstehende Gemeinschaft (das Vereinigte Königreich, Dänemark und Irland traten der EWG am 1. Jänner 1973 bei) das Ziel verfolgt, zwischen diesen Staaten eine integrierte Wirtschaftseinheit mit einer gemeinsamen Außenhandelspolitik und Außenhandelszöllen zu schaffen und zentrale Organe einzusetzt, die mit Stimmenmehrheit im Namen der Gemeinschaft mit anderen Staaten bestimmte völkerrechtliche Verträge abschließen können. Es bestand daher von allem Anfang an eine weitgehende Übereinstimmung darüber, daß ein dauernd neutraler Staat eine Vollmitgliedschaft in der EWG aus neutralitätsrechtlichen Gründen nicht anstreben kann, da der EWG-Vertrag gemäß Art. 224 auch in Kriegszeiten aufrechtbleibt. Wenn daher der Ministerrat der EWG in einem bewaffneten Kriegskonflikt, an dem seine Mitgliedsstaaten beteiligt oder auch nicht beteiligt sind, einseitige Ausfuhrverbote erlassen würde, müßte sich Österreich fügen, falls es Vollmitglied wäre, dadurch würde es aber seine Neutralitätspflichten verletzen, da das Neutralitätsrecht, wie bereits ausgeführt wurde, einseitige Ausfuhrverbote in Kriegszeiten verbietet. Würde Österreich hingegen beiderseitige Ausfuhrverbote erlassen, dann wäre das ein Verstoß gegen den EWG-Vertrag, der ein einheitliches Wirtschaftsgebiet vorsieht. Aus diesen Gründen hat Österreich zunächst im Dezember 1961 in Brüssel einen Antrag auf Abschluß eines Assoziationsvertrages mit der EWG gestellt, der unserer immerwährenden Neutralität Rechnung trägt. Der Plan einer solchen Assoziation wurde aber fallengelassen, da diese nach Auffassung der EWG-Staaten für einen europäischen Industriestaat nur als Vorstufe zur Vollmitglieds-

schaft in Betracht komme²⁾). Die österreichische Bundesregierung hat sich daher entschlossen, nur einen Sondervertrag, ein sogenanntes »Arrangement«³⁾, mit der EWG anzustreben, das unsere immerwährende Neutralität weder verletzt noch belastet. Zu diesem Zwecke wurde im Einvernehmen mit der Schweiz und Schweden um die Jahreswende 1962/63 eine gemeinsame Marschroute⁴⁾ vereinbart, die folgende drei Punkte umfaßt:

1. Die dauernd neutralen Staaten müssen die Möglichkeit behalten, mit dritten Staaten auch selbständige wirtschaftliche Beziehungen aufrechtzuerhalten.
2. Sie müssen ferner das Recht haben, im Falle eines unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden bewaffneten Konfliktes den Vertrag mit der EWG teilweise oder ganz zu suspendieren oder zu kündigen. Es muß ihnen dieses Recht auch sonst zustehen, wenn es ihnen zur Aufrechterhaltung der dauernden Neutralität unerläßlich erscheint.
3. Schließlich muß es diesen Staaten gestattet sein, schon in Friedenszeiten eine Versorgung für Kriegszeiten zu treffen.

Österreich strebte außerdem von allem Anfang an die Einsetzung spezieller gemeinsamer Organe auf paritätischer Grundlage an, um seine Maßnahmen mit denen der EWG zu koordinieren.

Die Grundgedanken dieser Richtlinien finden wir schon in einer Erklärung des damaligen Außenministers Dr. Bruno Kreisky vor dem EWG-Ministerrat vom 28. Juli 1962 (obgleich diese noch von »Assoziationsorganen« spricht), in der betont wird, daß unser Neutralitätsstatus Österreich folgende Verpflichtungen auferlegt:

»a) Österreich muß sich auf dem Gebiet der Handelspolitik ein gewisses Maß an Aktionsfreiheit hinsichtlich der Regelung seiner Beziehungen zu Drittstaaten bewahren. Es werden sich jedoch sicher geeignete Mittel und Wege finden lassen, um zu vermeiden, daß dadurch eine Störung des Marktmechanis-

²⁾ Öhlinger, Institutionelle Grundlagen der österreichischen Integrationspolitik in rechtlicher Sicht, S. 111.

³⁾ Aus der Erklärung des Außenministers Dr. Kreisky vom 28. Juli 1962, ÖZA 2 (1962), S. 290, und Vizekanzler Dr. Bock, ÖZA 10 (1970), S. 272.

⁴⁾ ÖZA 2 (1962), S. 151, und ÖZA 3 (1963), S. 10.

mus der EWG verursacht wird. So wird die österreichische Regierung bereit sein, wirksame Regelungen für die aus Drittstaaten eingeführten Waren zu treffen, um zu verhindern, daß diese – soweit das unerwünscht ist – auf den Markt der EWG zurückgeschleust werden können.

b) Österreich muß als neutrales Land die Möglichkeit haben, im Falle eines unmittelbar drohenden oder bereits bestehenden bewaffneten Konfliktes die Anwendung einzelner Bestimmungen des Assoziationsvertrages sowie möglicherweise des gesamten Vertrages vorübergehend zu suspendieren und u. U. auch in Friedenszeiten an wirtschaftlichen Aktionen nicht teilzunehmen, die gegen Drittstaaten gerichtet sind und ausschließlich politischen Zwecken dienen, und schließlich – sofern Neutralitätsgründe dies unerläßlich erscheinen lassen – das Abkommen zu kündigen.

Dabei wären jeweils entsprechende Übergangsmaßnahmen zu vereinbaren, die jede wesentliche Schädigung der Wirtschaft des Vertragspartners soweit als möglich hintan zu halten hätten.

c) Die Notwendigkeit der Aufrechterhaltung der Versorgung in Kriegszeiten macht für einen immerwährend neutralen Staat auch in Friedenszeiten gewisse vorsorgliche Maßnahmen erforderlich, die jedoch auf das unbedingt notwendige Mindestmaß eingeschränkt werden sollen und deren Einzelheiten Gegenstand gemeinsamer Erörterungen zu bilden hätten.

Darüber hinaus wird es wohl im Interesse beider Partner eines Assoziationsverhältnisses gelegen sein, daß selbständige Assoziationsorgane geschaffen werden. Hierdurch soll jedoch eine schon vorinstitutionelle Zusammenarbeit mit Organen der EWG keineswegs ausgeschlossen werden. In allen Fragen, die die Durchführung und Überwachung der Erfüllung der konkreten Verpflichtungen des Assoziationsvertrages betreffen, würden für Österreich auch Mehrheitsentscheidungen der Assoziationsorgane vom Neutralitätsstandpunkt aus annehmbar erscheinen.«⁵⁾

Die österreichische Bundesregierung hat dann, einer Einladung des EWG-Ministerrates folgend, durch den damaligen Außenminister Dr. Rudolf Kirchschläger am 10. November 1970 vor dem genannten Ministerrat eine Grundsatzklärung über

⁵⁾ ÖZA 2 (1962), S. 293.

Österreichs wirtschaftliche Beziehungen zu den Europäischen Gemeinschaften abgegeben, in der zur Frage unserer Neutralitätsverpflichtungen folgendes ausgeführt wurde:

»Die Beteiligung Österreichs an der Entwicklung und am Fortschritt der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Staaten scheint der Bundesregierung auch weiterhin eine Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der Unabhängigkeit und Freiheit Österreichs.

Unabhängigkeit und Freiheit sind jedoch engstens verbunden mit der immerwährenden Neutralität, welche Österreich am 26. Oktober 1955 in Form eines Verfassungsgesetzes beschlossen und allen Staaten, mit denen es damals diplomatische Beziehungen unterhielt, notifiziert hat. Die letzten 15 Jahre haben gezeigt, daß die Einhaltung der Verpflichtungen aus dem Staatsvertrag vom 15. Mai 1955, betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreichs und die von Österreich als Garantie seiner Unabhängigkeit gewählte immerwährende Neutralität, verlässliche Säulen einer Außenpolitik wurden, die nach internationaler Anerkennung zur Sicherung des Friedens in Europa beigetragen haben. Ein Abgehen von dieser Politik würde die Friedensordnung in unserem Raume gefährden. Die immerwährende Neutralität unseres Landes hat in diesen Jahren gegenüber Ost und West fest Gestalt angenommen und ihm ein hohes Maß an politischer Stabilität gesichert. Diese Situation ist ein wesentliches Element der immer mehr Raum gewinnenden Tendenzen zur Entspannung in Europa und als solche auch positiv für eine über ideologische Trennungslinien hinausgehende Zusammenarbeit zu bewerten. Die besondere internationale Stellung Österreichs ist somit ein Gewinn für jede Art von Zusammenarbeit in Europa.

Aus diesen Überlegungen folgt, daß das von uns nun im Sinne der Haager Erklärungen (der Staats- und Regierungschefs der Europäischen Gemeinschaften) angestrebte besondere Verhältnis zum Gemeinsamen Markt so gestaltet werden muß, daß Österreich auch weiterhin in der Lage ist, seinen Verpflichtungen aus der immerwährenden Neutralität und aus dem Staatsvertrag voll und ganz nachzukommen. Dazu ist es auch notwendig, in Friedenszeiten die Außenpolitik und die Regelung der Beziehungen zu dritten Staaten so frei und unabhängig gestalten zu können, daß keine Zweifel über die

von Österreich in Konfliktsituationen zu erwartenden Entscheidungen entstehen können. Diesen Erfordernissen muß daher die in den bestehenden Verhandlungen zu erarbeitende Regelung entsprechen.

Das bedeutet die Freiheit, die außenpolitischen Beziehungen zu dritten Staaten als Teil unserer Außenpolitik selbst zu regeln; es bedeutet auch – selbstverständlich unter Berücksichtigung der legitimen wirtschaftlichen Interessen der Gemeinschaft – die Nichtteilnahme an wirtschaftspolitischen Aktionen der Gemeinschaft gegenüber Drittstaaten, wenn sie nicht ausschließlich wirtschaftlich begründet sind. Aus der immerwährenden Neutralität Österreichs erfließt insbesondere auch die Notwendigkeit sicherzustellen, daß Österreich im Kriegsfall oder bei sonstigen bewaffneten Konflikten sowie bei ernstern internationalen Spannungen, die mit der Gefahr eines bewaffneten Konfliktes verbunden sind, das Recht hat, die Anwendung einzelner Bestimmungen sowie möglicherweise des gesamten Vertrages zu suspendieren; sie macht auch jene Bestimmungen notwendig, welche die Kündigung unter bestimmten Modalitäten ermöglichen sollen.«⁶⁾

Österreich unterzeichnete am 22. Juli 1972 einerseits mit der EWG und andererseits mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und deren Mitgliedsstaaten zwei Globalverträge, welche die Gründung einer Freihandelszone zwischen Österreich und den in den Gemeinschaften zusammengeschlossenen Staaten vorsehen⁷⁾. Da der Zeitpunkt des Inkrafttretens dieser Globalverträge mit gleichartigen Verträgen zwischen den Europäischen Gemeinschaften und anderen EFTA-Staaten gekoppelt werden mußte, wurden gleichzeitig von Österreich zwei Interimsabkommen mit der EWG bzw. den Mitgliedsstaaten der EGKS unterzeichnet, die die Beziehungen Österreichs zu den Gemeinschaften für die Zeit bis zum Inkrafttreten der Globalverträge regeln⁸⁾.

Diese Verträge tragen allen neutralitätsrechtlichen Vorbehalten vollkommen Rechnung⁹⁾. Aus ihrem Inhalt ersehen wir, daß unsere Befugnisse zu einer autonomen Wirtschaftspolitik

⁶⁾ ÖZA 10 (1970), S. 406.

⁷⁾ BGBl. 466 und 467 aus 1972.

⁸⁾ BGBl. 357 und 358 aus 1972.

⁹⁾ Öhlinger, Institutionelle Grundlagen der österreichischen Integrationspolitik in rechtlicher Sicht, S. 113 ff.

mit dritten Staaten voll gewahrt bleiben, sodaß auch unsere wirtschaftspolitische »treaty making power« nicht beschränkt wird. Wir behalten auch das Recht, Maßnahmen zur Verhinderung der Preisgabe von Informationen, entgegen den wesentlichen Sicherheitsinteressen Österreichs ebenso wie über den Handel mit Kriegsmaterialien, über die zu Verteidigungszwecken erforderliche Forschung, Entwicklung und Produktion sowie über solche Maßnahmen zu ergreifen, die Österreich für seine Sicherheit im Kriegsfall oder bei internationalen Spannungen als notwendig erachtet. Auf diese Weise können wir im Neutralitätsfall den österreichischen Sicherheitsinteressen und der Erhaltung unserer Unabhängigkeit dienen und zugleich unsere Verpflichtung erfüllen, die kriegführenden Parteien gleich zu behandeln. Diese Abkommen hindern uns auch nicht, Einfuhr-, Ausfuhr- und Durchfuhrverbote oder -beschränkungen zu erlassen, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit gerechtfertigt sind. Alle diese Verträge sind kündbar, wobei für die Globalabkommen eine zwölfmonatige und für die Interimsabkommen eine sechsmonatige Frist vorgesehen ist. Von besonderer Bedeutung ist schließlich, daß keine supranationalen Organe eingesetzt werden. Vorgesehen ist nur der Gemischte Ausschuß, in dem Österreich und die Gemeinschaften bzw. die Mitgliedsstaaten der EGKS (die zusammen als eine Vertragspartei gelten) paritätisch vertreten sind und der nur einvernehmliche Beschlüsse fassen kann. Auch ein Ausbau der durch diese Abkommen geschaffenen Beziehungen kann nur im Verhandlungswege und durch den Abschluß neuer ratifikationsbedürftiger Vereinbarungen erfolgen.

Österreich gab nach Unterzeichnung dieses Vertragswerkes die Versicherung ab, daß die Verträge mit den EG die österreichischen Verpflichtungen aus dem Verfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Österreichs in keiner Weise »abändern können und sollen«¹⁰⁾.

¹⁰⁾ ÖZA 12 (1972), S. 318.

XV. Der Grundsatz der friedlichen Koexistenz und die immerwährende Neutralität

Die Bezeichnung »friedliche Koexistenz (peaceful coexistence) zwischen Staaten verschiedener sozialer und wirtschaftlicher Ordnung« wurde in der Sowjetunion geprägt¹⁾. Der in ihr ausgesprochene Gedanke ist aber in der Satzung der Vereinten Nationen verankert²⁾, da diese jede zwischenstaatliche Gewaltanwendung (mit Ausnahme von Notwehr und Nothilfe) verbietet (Art. 2 Abs. 4), die Austragung aller Streitigkeiten ausschließlich durch friedliche Mittel fordert (Art. 2 Abs. 3), ferner eine internationale Zusammenarbeit zur Lösung internationaler Probleme wirtschaftlicher, sozialer, kultureller oder humanitärer Art sowie zur Förderung und Festigung der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten für jedermann ohne Unterschied von Rasse, Geschlecht, Sprache oder Religion verlangt (Art. 1 Abs. 3; Art. 55 und 56).

Daraus folgt, daß sich ein dauernd neutraler Staat, der Mitglied der Vereinten Nationen ist, nicht mehr darauf beschränken kann, eine Friedensinsel zu bleiben, indem er sich von allen internationalen Konflikten fernhält, er muß vielmehr auch eine aktive Neutralitätspolitik mit dem Ziele führen, an der Festigung des allgemeinen Friedens und der internationalen Sicherheit mitzuwirken.

Daher kann man zwar in der Theorie zwischen den Pflichten unterscheiden, die sich einem dauernd neutralen Staate aus seinem Neutralitätsstatut ergeben, und jenen, die er als Mitglied der Vereinten Nationen hat. Diese Unterscheidung ist aber in der Praxis undurchführbar, da in ihr beide Bereiche zu einer Einheit verschmelzen. Richtig bemerkt Öhlinger, »daß der völkerrechtliche Normenkomplex der dauernden Neutralität nicht außerhalb der durch die Vereinten Nationen entscheidend veränderten Prinzipien des Völkerrechts der Gegenwart gesehen werden darf«³⁾. Diese haben zwar nicht die

¹⁾ Tunkin, Völkerrechtstheorie (1972), S. 95 ff.

²⁾ Ebendort, S. 96 f.

³⁾ Öhlinger, Institutionelle Grundlagen der österreichischen Integrationspolitik in rechtlicher Sicht, in: Institutionelle Aspekte der österreichischen Integrationspolitik (hrsg. von Öhlinger-Mayrzedt-Kucera 1976), S. 42. Doch liegt es im Ermessen jedes neutralen

Normen des Neutralitätsrechts verändert; wohl aber das im IV. Abschnitt geschilderte Ermessen der dauernd neutralen Staaten in der Gestaltung ihrer Neutralitätspolitik eingeschränkt.

Dazu kommt, daß gerade die dauernd neutralen Staaten ein besonderes Interesse an der Erhaltung des Weltfriedens haben, da sie als Friedensinseln zwischen rivalisierenden Mächtegruppen sonst Gefahr laufen, in fremde Kriege gegen ihren Willen verwickelt zu werden.

Die Neutralitätspolitik mußte sich daher nach dem Zweiten Weltkrieg allmählich wandeln. Das wurde auch von der Schweiz anerkannt, obgleich sie kein Mitglied der Vereinten Nationen ist. So schrieb schon 1948 der bereits angeführte führende Schweizer Völkerrechtslehrer Max Huber, daß die Schweiz in der Zeit des Gleichgewichts zwischen zwei Weltmächten nicht nur alles vermeiden muß, was ihre Haltung, sich außerhalb des Krieges zu behaupten, erschweren könnte, sondern auch positiv alles fördern muß, was geeignet ist, dem Kriege vorzubeugen, und durch internationale Zusammenarbeit dem Geiste des nationalen Gegeneinanders entgegenzuwirken⁴⁾. Auch der damalige Vorsteher des Politischen Departements der Eidgenossenschaft, Bundesrat Max Petitpierre, betonte in seinem Vortrag vor der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und Internationale Beziehungen am 25. April 1959 die Notwendigkeit einer aktiven Neutralitätspolitik, indem er hervorhob, daß ein neutraler Staat bereit sein muß, »Aufgaben im Dienste des Friedens auf sich zu nehmen, um die friedliche Lösung von Problemen zu erleichtern«. Er fügte hinzu, daß die Neutralität ihre volle Daseinsberechtigung erst erlangt, »wenn sie neben den ihr eigenen unmittelbaren Zwecken auch dem übergeordneten Ziele des allgemeinen Friedens dient«⁵⁾.

Daher wurde die Bezeichnung »friedliche Koexistenz« allmählich auch von den Westmächten übernommen, so vor allem

Staates, in diesem Rahmen seine Neutralitätspolitik selbst zu bestimmen. Dazu Zemanek, Zeitgemäße Neutralität?, ÖZA 16 (1976), S. 362.

⁴⁾ SchwJIR V (1948), S. 9 ff.

⁵⁾ Petitpierre, Die schweizerische Neutralität in der Welt von heute (1959), S. 9; ähnlich auch Bindschedler, Neutralitätspolitik und Sicherheitspolitik, ÖZA 16 (1976), S. 339 ff.

in den »Basic Principles« der Beziehungen zwischen der USA und der UdSSR vom 29. Mai 1972, dessen Artikel 1 lautet: »They will proceed from the common determination that in the nuclear age there is no alternative to conducting their mutual relations on the basis of peaceful coexistence . . .«⁶⁾.

Dazu muß allerdings ergänzend bemerkt werden, daß der Ausdruck »peaceful coexistence« auch die Nebenbedeutung hat, daß zwar Konflikte zwischen den rivalisierenden Mächtegruppen nicht durch Waffengewalt ausgetragen werden dürfen, der ideologische Kampf zwischen ihnen aber weitergeführt wird⁷⁾. Daher warnt Ginther unsere Republik vor der Gefahr, in den Sog einer fremden Ideologie zu geraten⁸⁾. Gegen eine solche Gefahr schützt uns aber das Festhalten an dem im XII. Abschnitt angeführten Grundsatz, daß jeder Staat seine wirtschaftliche, politische, soziale und kulturelle Ordnung im Rahmen des Völkerrechts nach freiem Ermessen regeln kann.

Tatsächlich hat unsere Republik von allem Anfang an den Gedanken einer ideologischen Neutralität abgelehnt und wiederholt betont, daß sie an der westlichen Demokratie mit verfassungsrechtlich geschützten Menschenrechten festhält. So betonte schon Bundeskanzler Raab in seiner bereits erwähnten Regierungserklärung vom 26. Oktober 1955, daß die geistige und politische Freiheit des einzelnen, insbesondere die Freiheit der Presse und der Meinungsäußerung, durch die Neutralität des Staates nicht berührt wird.

Daran anknüpfend bemerkte der spätere Bundeskanzler Dr. Josef Klaus in seinem vor der Akademie der Wissenschaften in Sofia am 20. Oktober 1967 gehaltenen Vortrag folgendes: »Der Wille zur Neutralität Österreichs behindert nicht die politische Willensbildung des österreichischen Staatsbürgers. Seine Freiheit, wann immer und wo immer, in Wort und

⁶⁾ AJIL 66 (1972), S. 921; auch Ginther, Neutralität und Neutralitätspolitik (1975), S. 104.

⁷⁾ Tunkin, Völkerrechtstheorie, S. 58; Bindschedler-Robert, Völkerrecht und Neutralität in sowjetischer Sicht, ÖZA 5 (1965), S. 144 ff.; Hafner, Die permanente Neutralität in der sowjetischen Völkerrechtslehre, ÖZöffR 19 (1969), S. 215 ff. (mit reichen sowjetischen Literaturangaben); Ginther, Neutralität und Neutralitätspolitik, S. 94 ff.

⁸⁾ Ginther, Neutralität und Neutralitätspolitik, S. 145 ff.

Schrift, seine persönliche Meinung, individuell oder mit Gleichgesinnten, zum Ausdruck zu bringen, ist ein wesentliches Element unserer staatlichen Ordnung. Die klare Interpretation unseres Neutralitätsstatus und unsere Auffassung von Staat und Gesellschaft *im Sinne der westlichen Demokratie* ermöglicht es Österreich, in einen offenen Dialog mit Vertretern anderer Gesellschaftsordnungen einzutreten, ohne daß sich der eine oder andere Partner dabei etwas vergibt.«⁹⁾

Eine nähere Darstellung des Verhältnisses unserer Neutralität zur friedlichen Koexistenz finden wir in einem Vortrag, den der damalige Außenminister Dr. Rudolf Kirchschläger am 17. November 1970 vor der Österreichischen Gesellschaft für Außenpolitik und Internationale Beziehungen gehalten hat, wo er ausführte: »Eine der Gegebenheiten, von denen unsere Politik ausgehen muß, ist das Prinzip der friedlichen Koexistenz. Günter Heyden (im Lehrbuch »Marxistische Philosophie«, Dietz-Verlag Berlin 1967, S. 650 f.) umschreibt diese friedliche Koexistenz sehr eindeutig als »ein Prinzip der Außenpolitik, und zwar einer Politik, die den Krieg als Mittel ausschließt. Die friedlichen Mittel dieser Politik sind in erster Linie die des ökonomischen Wettbewerbs zwischen den beiden Systemen. Aber in bezug auf die ideologischen und politischen Grundpositionen kann es keine Koexistenz, keine Neutralität, keine Vermittlung, keine Überbrückung geben. Die Marxisten-Leninisten wenden sich gerade im Namen des Friedens, des Fortschritts und des Humanismus gegen die sogenannte friedliche Koexistenz der Weltanschauungen und gegen Kompromisse zwischen sozialistischer und bürgerlicher Ideologie.«

Es ist das unabdingbare Recht jeder Bewegung, jedes Systems, an ihre Überlegenheit, ja an ihren endgültigen Sieg zu glauben und davon überzeugt zu sein, daß sie den besten Weg für die Erreichung eines Maximums an Gütern und Glück für die Menschen darstellt. Das ist ein Recht der Demokratie, der wir uns verbunden fühlen, und das ist auch ein von uns anzuerkennendes Recht des Kommunismus. Man muß der leninistischen Doktrin dankbar sein, daß sie die Grenzen der Koexistenz so klar umschrieben hat. . . .

⁹⁾ ÖVP-Pressedienst vom 20. Oktober 1976; auch in Neuhold-Zemanek, Die österreichische Neutralität im Jahre 1976, ÖZA 8 (1968), S. 20.

Wir müssen daher sehr achten, daß wir Außenpolitik nicht mit Gesellschaftspolitik verwechseln.

In der *Gesellschaftspolitik* bleiben wir alle, die wir das Glück haben, eine Überzeugung von der Richtigkeit der eigenen Gesellschaftsform zu besitzen, weiter zur ideologischen Auseinandersetzung aufgerufen. *Hier gibt es auch keine Neutralität; im ideologischen Bereich ist Bekennterum notwendig, ja es ist sogar eine Voraussetzung für einen fruchtbaren Dialog. Gute Brücken lassen sich nur von festen Ufern bauen.*«¹⁰⁾

An diesem Gedanken hat unsere Republik immer festgehalten. So wurde in unserer Grundsatzerklärung zur Konferenz der Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa in Helsinki am 5. Dezember 1972 betont, daß die Zusammenarbeit zwischen den Staaten verschiedener sozialer und wirtschaftlicher Systeme »ohne Gefährdung unterschiedlicher gesellschaftlicher Positionen« erfolgen muß¹¹⁾.

Auf derselben Konferenz sagte Bundeskanzler Dr. Kreisky über diesen Gegenstand folgendes: »In den Dokumenten, die uns zur Unterzeichnung vorliegen, ist immer wiederum davon die Rede, daß wir uns zur Zusammenarbeit trotz der Verschiedenheit der gesellschaftlichen Systeme, die es in Europa gibt, entschließen wollen.

Um was handelt es sich denn bei diesen verschiedenen Systemen, von denen wir sprechen? Hier ist ein klärendes Wort auch von meiner Seite notwendig. Hunderte Millionen von Menschen leben in Ländern, die dem Gedanken der politischen Demokratie zutiefst verbunden sind, abermals hunderte Millionen von Menschen leben in Ländern, in denen die politischen Vorstellungen kommunistischer Parteien ihre Verwirklichung gefunden haben, wobei die autonomen Entwicklungen in manchen Ländern höchst bemerkenswert sind. Es hätte wenig Sinn, die fundamentalen Unterschiede, die sehr verschiedenen politischen Systeme und Gesellschaftsordnungen zu verkleinern oder gar zu ignorieren. Es ist daher sehr begrüßenswert, daß es immer wieder zur Klarstellung kommt, daß *die Koexistenz . . . nicht als für den ideologischen Bereich gültig angesehen werden kann*. Ich begrüße diese Klarstellung, denn auch auf Seiten der demokratischen Staaten ist

¹⁰⁾ ÖZA 10 (1970), S. 412 (von mir hervorgehoben).

¹¹⁾ ÖZA 12 (1972), S. 369.

man *fest entschlossen*, dem Gedanken der Demokratie immer stärker zum Durchbruch zu verhelfen, und wir sind der Auffassung, daß die Demokratie an sich eine so schöpferische Staatsform ist, daß in ihrem Rahmen und unter strengster Beachtung ihrer Grundsätze auch große gesellschaftliche Reformen sich vollzogen haben und auch in Zukunft vollziehen werden.

Wir sind also zur Auseinandersetzung bereit, und wir begrüßen die Konferenz über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa auch deshalb, weil die Grundsätze, die erarbeitet wurden, diese weltweite Auseinandersetzung in friedlichen Formen erlauben sollten. Jedenfalls verstehen wir so jene Stelle aus der *Prinzipienerklärung*, die da vom *Recht jedes Teilnehmerstaates spricht, sein politisches, soziales, wirtschaftliches und kulturelles System frei zu wählen und zu entfalten.*¹²⁾

Schließlich hat auch Außenminister Dr. Willibald Pahr in seiner anlässlich der Feier des 10. Päpstlichen Weltfriedenstages am 18. Jänner gehaltenen Rede hervorgehoben, »daß angesichts der bunten Vielfalt der Staaten, Völker und Kulturen dieser Welt, angesichts der Achtung vor der Würde und Eigenart des anderen, die die Völker einander schuldig sind, eine globale Friedensordnung keine totalitäre, sondern nur eine pluralistische sein kann: eine Friedensordnung der Toleranz«, und er schloß diese Ausführungen mit folgenden Worten ab: »Das Bekenntnis zum Pluralismus wird aber erst sinnvoll und vollständig, wenn sich in ihm *ein Bekenntnis zum eigenen ideologischen Standort anschließt.*«¹³⁾

Wir ersehen daraus, daß unsere Koexistenzpolitik in einer – wie Öhlinger richtig bemerkt – »ideologiefreien, d. h. einer die Gesinnung des Einzelnen nicht beschränkenden, Neutralität, die in Österreich durch einen Grundrechtskatalog ... verfassungsrechtlich abgesichert ist«, wurzelt¹⁴⁾.

¹²⁾ Der Text dieser Rede wurde mir durch das Kabinett des Herrn Bundeskanzlers zur Verfügung gestellt (von mir hervorgehoben).

¹³⁾ Der Text dieser Rede wurde mir vom Bundesministerium für Auswärtige Angelegenheiten zur Verfügung gestellt (von mir hervorgehoben).

¹⁴⁾ Öhlinger, Institutionelle Grundlagen der österreichischen Integrationspolitik in rechtlicher Sicht, S. 48.

Abschließend sei bemerkt, daß durch unsere aktive Neutralitätspolitik das Neutralitätsrecht in keiner Weise verändert wurde, da auch jene auf das oberste Ziel des Neutralitätsrechts, unsere Unabhängigkeit und dauernde Neutralität zu sichern, ausgerichtet ist. Daher bleiben alle im XII. Abschnitt dargestellten Neutralitätspflichten nach wie vor in Geltung. Ihre Änderung könnte nur – wie bereits unter IV und IX ausgeführt wurde – durch zwischenstaatlichen Konsens erfolgen.

Abkürzungsverzeichnis

AJIL	American Journal of International Law
ALN	V. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges vom 18. Oktober 1907 (BGBl. 181/1913 und BGBl. 381/1937)
ASN	XIII. Haager Abkommen betreffend die Rechte und Pflichten der Neutralen im Falle eines Seekrieges vom 18. Oktober 1907 (BGBl. 188/1913 und BGBl. 381/1937)
ArchVR	Archiv des Völkerrechts
Berber, Dokumente	Berber, Völkerrecht, Dokumentensammlung, 3 Bände (1967)
BGBI.	Bundesgesetzblatt
EA	Europaarchiv
EFTA	Europäische Freihandelsassoziation
EGKS	Europäische Gemeinschaften für Kohle und Stahl
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
ICJ Reports	International Court of Justice, Reports of Judgments, Advisory Opinions and Orders
JBI.	Juristische Blätter (Wien)
JIR	Jahrbuch für Internationales Recht
ÖZA	Österreichische Zeitschrift für Außenpolitik
ÖZöffR	Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht
Répertoire suisse	Répertoire suisse de droit international public, Documentation concernant la pratique de la Confédération en matière de droit international public 1914–1939. Présenté par ordre du Conseil fédéral suisse par Paul Guggenheim (4 Bände 1975–1976)
SchwJIR	Schweizerisches Jahrbuch für Internationales Recht
ZaöRV	Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
ZöffR	Zeitschrift für öffentliches Recht