

Die österreichische Neutralität

Alfred Verdross

o. Professor an der Universität Wien

I. Die Rechtsgrundlagen

Um den Status der immerwährenden Neutralität Österreichs verstehen zu können, müssen wir vom Moskauer Memorandum über die Ergebnisse der Besprechungen zwischen den Regierungsabordnungen der Republik Österreich und der Sowjetunion vom 15. April 1955 ausgehen, das die folgenden, auf die österreichische Neutralität bezüglichen Bestimmungen enthält:

»I. Im Zuge der Besprechungen über den ehesten Abschluß des österreichischen Staatsvertrages in Moskau vom 12.–15. April 1955 wurde zwischen der sowjetischen und der österreichischen Delegation Einverständnis darüber erzielt, daß im Hinblick auf die von den Mitgliedern der sowjetischen Regierung – dem Herrn stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR und Außenminister der UdSSR W. M. Molotow und dem Herrn stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR A. I. Mikojan – abgegebenen Erklärungen Herr Bundeskanzler Ing. Julius Raab, Herr Vizekanzler Dr. Adolf Schärf, Herr Außenminister Dr. h. c. Ingenieur Leopold Figl, Herr Staatssekretär Dr. Bruno Kreisky im Zusammenhang mit dem Abschluß des österreichischen Staatsvertrages für die Herbeiführung folgender Beschlüsse und Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung Sorge 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 Gebiet nicht zuzulassen, wird die österreichische Bundesregierung eine Deklaration in einer Form abgeben, die Österreich international dazu verpflichtet, immerwährend eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird.

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

3. Die Bundesregierung wird alle zweckdienlichen Schritte unternehmen, um für diese vom österreichischen Parlament bestätigte Deklaration eine internationale Anerkennung zu erlangen.

4. Die österreichische Bundesregierung wird eine Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebietes durch die vier Großmächte begrüßen.

5. Die österreichische Bundesregierung wird sich für die Abgabe einer solchen Garantieerklärung durch die vier Großmächte bei den Regierungen Frankreichs, Großbritanniens und der Vereinigten Staaten von Amerika einsetzen.

II. Die Herren stellvertretenden Vorsitzenden des Ministerrates der UdSSR W. M. Molotow und A. I. Mikojan haben namens der Sowjetregierung im Hinblick auf die Erklärungen der österreichischen Regierungsdelegation folgende Erklärungen abgegeben:

.....

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

5. Die Sowjetregierung ist bereit, an einer Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebietes durch die vier Großmächte – nach dem Muster der Schweiz – teilzunehmen.«¹⁾

Bereits am 27. April 1955 hat der österreichische Nationalrat, dem der Bundeskanzler Julius R a b über die Moskauer Besprechungen Bericht erstattet hatte, der Bundesregierung den Dank für die Bemühungen der Regierungsdelegation in Moskau mit der Begründung ausgesprochen, daß dadurch der Abschluß des Staatsvertrages wesentlich beschleunigt wurde. Dazu bemerkte der Bundeskanzler, daß die im Moskauer Memorandum vorgesehene Erklärung über die immerwährende Neutralität Österreichs nur dann besonderen Wert habe, »wenn sie von einem vollsouveränen Staat freiwillig gesetzt wird. Eine derartige Erklärung zu erzwingen, würde nur ihren Wert herabmindern«. Der Bundeskanzler fügte hinzu, daß er für diese Auffassung in Moskau »volles Verständnis« gefunden habe²⁾.

Im Anschluß an die in Moskau geführten Besprechungen trat am 2. Mai 1955 eine Konferenz der Botschafter der vier Besatzungsmächte unter Beteiligung österreichischer Vertreter in Wien zusammen, die auf Grund einer Billigung der Moskauer Ergebnisse durch die Westmächte den endgültigen Text des Staatsvertrages betreffend die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich fertiggestellt hat, der schließlich am 15. Mai 1955 von den Außenministern der Vier Mächte und Österreich unterzeichnet wurde. Bei dieser Gelegenheit gab der österreichische Außenminister Leopold F i g l seiner festen Überzeugung Ausdruck, »daß dieses Vertragsinstrument den Ausgangspunkt einer neuen und glücklichen Epoche der österreichischen Geschichte darstellen wird, die sich künftig unter dem

¹⁾ Österreichische Zeitung vom 22. 5. 1955.

²⁾ Auszug aus den stenographischen Protokollen über die Sitzungen des Nationalrats, VII. Gesetzgebungsperiode, 1955, IV, S. 9.

Zeichen einer Politik der Neutralität und Unabhängigkeit gegenüber allen Staaten entwickeln wird«.

Am 1. Juni 1955 hat dann der Hauptausschuß des österreichischen Nationalrats einstimmig den Beschluß gefaßt, der Nationalrat wolle folgende Entschließung 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 Inneren 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 Gebiet nicht zulassen.

Österreich erklärt in diesem Zusammenhang, sich in seinen Beziehungen zu anderen Staaten stets an die in der Charter der Vereinten Nationen ausgesprochenen Grundsätze halten zu wollen, und bringt neuerlich seine Bereitwilligkeit und seine Fähigkeit zum Ausdruck, die in der Charter enthaltenen Verpflichtungen anzunehmen und einzuhalten.

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, um die Österreich bereits angesucht hat, 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.«³⁾

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

»Artikel I: (1) Zum Zwecke der dauernden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen und zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich wird diese mit allen 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.

³⁾ 520 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrats, VII, GP.

Artikel II: Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.«⁴⁾

Daraufhin hat die Bundesregierung dieses Verfassungsgesetz allen Staaten, mit denen unsere Republik in diplomatischen Beziehungen steht, mit dem Ersuchen um Anerkennung unserer dauernden Neutralität notifiziert. Diesem Ersuchen haben die anderen Mächte auch entsprochen, indem sie den neuen Status unseres Staates teils ausdrücklich anerkannt, teils unsere Notifikation widerspruchsfrei zur Kenntnis genommen haben.

Einzelne Schriftsteller betrachten das Moskauer Memorandum als einen zwischen der Republik Österreich und der Sowjetunion abgeschlossenen Staatsvertrag, da nach Völkerrecht jede zwischenstaatliche Willenseinigung, in welcher Form sie auch in die Erscheinung tritt, als völkerrechtlicher Vertrag zu betrachten sei⁵⁾. In Wahrheit ist aber das Moskauer Memorandum nur eine politische Abmachung zwischen der Sowjetregierung und der österreichischen Regierungsdelegation. Gewiß kann ein völkerrechtlicher Vertrag in einer beliebigen Form abgeschlossen werden. Ein solcher Vertrag liegt aber nur vor, wenn er seinem Inhalte nach zwischenstaatliche Rechte und Pflichten begründen will. Das ist aber beim Moskauer Memorandum aus folgenden Gründen nicht der Fall. Vor allem konnte die österreichische Regierungsdelegation keine Verpflichtungen über die österreichische Neutralität eingehen, da nach Art. 50 der österreichischen Bundesverfassung politische Staatsverträge nur vom Bundespräsidenten mit Zustimmung des Nationalrates abgeschlossen werden können. Dazu kommt, daß der Wortlaut des Moskauer Memorandums nicht der Republik Österreich Pflichten auferlegt, sondern nur die Mitglieder der österreichischen Regierungsdelegation verpflichtet, für die Herbeiführung bestimmter Maßnahmen Sorge zu tragen. Daraus darf aber nicht der falsche Schluß gezogen werden, daß das Moskauer Memorandum bedeutungslos sei. Es bildet vielmehr das Anfangsglied einer Reihe von Maßnahmen und Beschlüssen, die mit der Anerkennung der dauernden Neutralität Österreichs ihren vorläufigen Abschluß gefunden haben, da die Frage der in den Punkten 4 und 5 der Moskauer Deklaration vorgesehenen *G a r a n t i e r u n g* der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebietes durch die vier Großmächte bisher noch nicht geregelt wurde. Bildet aber die Moskauer Deklaration die Grundlage der in ihrer Durchführung begriffenen Maßnahmen der österreichischen Bundesregierung und des österreichischen Na-

⁴⁾ BGBl. 1955 Nr. 211.

⁵⁾ Kunz, *Austria's permanent neutrality*, *American Journal of International Law*, Vol. 50 (1956), S. 418-525; Berger, *Das österreichische Neutralitätsproblem*, *Der Donauraum*, Jg. 1 (1952), S. 5 ff.

tionalrates, dann muß sie zum Verständnis und zur Auslegung dieser Maßnahmen herangezogen werden.

Aus diesem Grunde kann jenen Schriftstellern nicht beigespflichtet werden, die behaupten, daß die dauernde Neutralität der Republik Österreich nur im Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955 verankert sei und daher durch unseren Staat allein, also einseitig wieder geändert werden könnte^{*)}. Die Irrigkeit dieser Ansicht ergibt sich schon daraus, daß sich die Mitglieder der österreichischen Regierungsdelegation im Punkt 1 des Moskauer Memorandums verpflichtet haben, dafür zu sorgen, daß die österreichische Neutralitätserklärung in einer Form abgegeben wird, die Österreich international dazu verpflichtet, immer eine Neutralität der Art zu üben, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird. Da nun aber aus dem früher angeführten Dokumente klar hervorgeht, daß sowohl die österreichische Bundesregierung wie der österreichische Nationalrat die im Moskauer Memorandum enthaltenen Verpflichtungen der österreichischen Regierungsdelegation getreu erfüllen wollte, so müssen die von ihnen ergriffenen Maßnahmen in diesem Sinne verstanden werden. Dazu ist allerdings zu bemerken, daß das österreichische Neutralitätsgesetz allein noch keine völkerrechtliche Verpflichtung der Republik Österreich begründet. Sie wurde erst herbeigeführt durch die von den anderen Mächten teils anerkannte, teils widerspruchslos zur Kenntnis genommene Notifizierung der dauernden Neutralität der Republik Österreich, da diese ein jenen Mächten gegenüber abgegebenes Versprechen bildet, eine immerwährende Neutralität zu beobachten. Durch die Annahme dieses Versprechens ist daher die im Moskauer Memorandum vorgesehene internationale Bindung der Republik Österreich nicht nur gegenüber der Sowjetunion, sondern auch gegenüber den anderen Mächten erzeugt worden. Dieses Versprechen ist zwar nur ein einseitiges Rechtsgeschäft, es hat aber dieselbe Rechtskraft wie eine in einem Staatsvertrag übernommene Verpflichtung, da auch die einseitigen, anderen Staaten gegenüber abgegebenen Versprechungen vom Grundsatz von Treu und Glauben beherrscht werden und daher nur unter jenen Voraussetzungen abgeändert werden können, die auch für völkerrechtliche Verträge gelten.

^{*)} In diesem Sinne Toncic-Sorinj, Forum, Jg. 3 (1956), S. 87; Reut-Nicollussi, Die österreichische Neutralitätserklärung vom 26. 10. 1955, (Internationales Recht und Diplomatie, Jg. 1, 1956, S. 15-18); Ermacora, Österreichs Staatsvertrag und Neutralität, 1957, S. 108-111.

II. Die permanente Neutralität der Schweiz

Da Punkt 1 des Moskauer Memorandums vorsieht, daß die österreichische Neutralität dem Muster der Schweiz nachgebildet werden soll, ist es notwendig, einen Blick auf die Entwicklung der schweizerischen Neutralität zu werfen, um die im nächsten Abschnitt zu behandelnden Fragen der österreichischen Neutralitätspflichten verstehen zu können⁷⁾. 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 *i m m e r w ä h r e n d e n* Neutralität (im Gegensatz zu denen der vorübergehenden Neutralität in einem bestimmten Kriege) nicht kodifiziert sind, sondern sich erst 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 Tatenanges gefolgt, in der die Eidgenossen durch ihre Söhne auf allen wichtigen Schlachtfeldern Europas vertreten waren und höchsten militärischen Ruhm errungen 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 Hellebarden ihren friedlichen Dienst versieht. Seit der Niederlage von Marignano (1516) und Pavia (1595) 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 Religionstreitigkeiten 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 einzelner Verträge, die die Verpflichtung enthielten, im Falle eines Krieges »stille zu sitzen«. Doch damit war keineswegs ein allgemeiner Zustand der Neutralität erreicht. Es handelte sich nur um einzelne Verbote eines solchen Politik. Den ersten entscheidenden Schritt der Neutralitätspolitik finden wir 1647 in der Aufstellung eines eidgenössischen Heeres von 30 000 Mann zum Schutz des Schweizer Gebietes. Am Beginn der Politik der Neutralität 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 Unab-

⁷⁾ Vgl. darüber Schweizer, *Geschichte der schweizerischen Neutralität*, 1895; Strisower, *Zur Geschichte des Neutralitätsgedankens* (*Ztschr. f. öffentl. Recht*, Jg. 5, 1926, S. 184 ff.); Strupp, *Neutralisation, Befriedung, Entmilitarisierung* (*Handbuch des Völkerrechts*, 1933, S. 1 ff.); Guggenheim, *Traité de droit international public* II, 1954, S. 549 ff. (und das dort angeführte Schrifttum).

hängigkeit 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 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 werde, 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 so bald 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 16. 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 werde, die Neutralität ihres Gebietes zu behaupten.

Damit wiederholt also dieser Bericht den schon angeführten 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 auch zum ersten Mal in der Weltgeschichte von der »dauernden Neutralität« der Schweiz gesprochen. Daran wurde 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 werde. 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 perpétuelle 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 Art. 435 des Friedensvertrages von Versailles vom 28. Juni 1919 wurde dieser Zustand dann auch von den anderen Signatarstaaten dieses Vertrages anerkannt.

Aus dieser Rechtsentwicklung und der ständigen Praxis der Schweiz ergeben sich folgende völkerrechtliche Rechte und Pflichten eines dauernd neutralen Staates:

1. Er ist verpflichtet, bei allen Kriegen zwischen anderen Staaten die völkerrechtlichen Normen der Neutralität zu beobachten ⁸⁾).

2. Er ist aber nicht nur berechtigt, sondern auch verpflichtet, sein Gebiet gegen äußere Angriffe mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu verteidigen ⁹⁾). Die dauernde Neutralität muß also eine bewaffnete Neutralität sein.

3. Er darf schon in Friedenszeiten keine Verpflichtungen übernehmen, die ihn in einen Krieg verwickeln könnten ¹⁰⁾). Er darf also weder Bündnisverträge abschließen noch auch einem anderen Staate militärische Stützpunkte auf seinem Gebiete einräumen, da er dadurch in Kriege anderer Staaten hineingezogen werden könnte.

4. Hingegen darf er sich um die Garantierung der Integrität seines Staatsgebietes durch andere Mächte bewerben und deren Garantieerklärungen entgegennehmen.

5. Er bleibt im übrigen in der Gestaltung seiner Innen- und Außenpolitik vollkommen frei, soweit er keine abweichenden vertraglichen Verpflichtungen übernimmt ¹¹⁾).

6. Insbesondere besteht keine Pflicht zur ideologischen Neutralität.

Die Freiheit der Presse und der Meinungsäußerung wird somit durch die dauernde Neutralität nicht eingeschränkt. Als daher einige national-

⁸⁾ Guggenheim, a. a. O., S. 549.

⁹⁾ Strupp, a. a. O., S. 213 ff.

¹⁰⁾ Strupp, a. a. O., S. 230 ff.

¹¹⁾ Strupp, a. a. O., S. 305 ff.

sozialistische Schriftsteller von den neutralen Staaten auch eine ideologische Neutralität verlangten¹²⁾, wurde diese Forderung nicht nur von der Schweiz¹³⁾, sondern auch von Norwegen als nicht im Völkerrecht begründet zurückgewiesen¹⁴⁾. Dazu kommt, daß beim Abschluß des V. Haager Abkommens über die Landneutralität (1907) die Freiheit der neutralen Presse ausdrücklich vorbehalten wurde¹⁵⁾.

Daraus ersehen wir, daß ein dauernd neutraler Staat auch bestimmte völkerrechtliche Verpflichtungen in Friedenszeiten hat, während ein bloß vorübergehend neutraler Staat nur verpflichtet ist, während eines bestimmten Krieges, für den er sich als neutral erklärt hat, die Normen der Neutralität einzuhalten. Aber auch ein dauernd neutraler Staat hat als solcher keine anderen völkerrechtlichen Verpflichtungen als jene, die soeben in den Punkten 1–3 aufgezählt wurden.

III. Inhalt und Umfang der österreichischen Neutralitätspflichten

Die österreichischen Neutralitätspflichten sind im früher angeführten Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955 eindeutig festgelegt. Seine Auslegung führt zu folgenden Ergebnissen: 1. Das Gesetz sagt zunächst, daß Österreich seine immerwährende Neutralität erklärt. Damit wird ausgesprochen, daß sich die Republik Österreich, ebenso wie die Schweiz, bei allen Kriegen, die in der Zukunft ausbrechen sollten, neutral verhalten wird. 2. Das Gesetz erklärt ferner, daß Österreich seine immerwährende Neutralität »mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrecht erhalten und verteidigen wird«. Auch in dieser Hinsicht folgt unser Staat dem Schweizer Vorbild. 3. Schließlich bestimmt das Gesetz, daß Österreich auch in Friedenszeiten in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen wird. Dadurch hat Österreich nach dem Muster der Schweiz die Verpflichtung übernommen, keine Bindungen einzugehen, die unseren Staat in einen Krieg verwickeln könnten.

Damit sind alle völkerrechtlichen Neutralitätspflichten der Republik Österreich erschöpfend aufgezählt. Das ergibt sich nicht nur daraus, daß diese drei Pflichten dem Schweizer

¹²⁾ Bockhoff, Ganze oder halbe Neutralität, Nationalsozialistische Monatshefte, 1938, S. 910 ff.; Bilfinger, Neutralität und Presse, Monatshefte für auswärtige Politik, 1939; Pointet, La neutralité de la Suisse et la liberté de la presse, 1945.

¹³⁾ Guggenheim, a. a. O., S. 541. Vgl. vor allem aber den Bericht des schweizerischen Bundesrates über das Presseregime von 1939–1945, F.F. 1947, I, S. 109 ff.

¹⁴⁾ Hambro, Ideologische Neutralität (Ztschr. f. öff. Recht, Jg. 18, 1939, S. 502 ff.).

¹⁵⁾ Guggenheim, a. a. O., S. 541.

Vorbild genau entsprechen, sondern auch aus der am 26. Oktober 1955 im Nationalrat abgegebenen Regierungserklärung, die ausdrücklich darauf hinweist, daß durch das Neutralitätsgesetz »in keiner Weise die Grund- und Freiheitsrechte der Staatsbürger beschränkt« werden. Sie fügt hinzu:

»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 dauernde Neutralität eines Staates nicht berührt. Damit ist auch keine Verpflichtung zur ideologischen Neutralität begründet.«

Unser Neutralitätsgesetz, das – wie schon erwähnt – den anderen Staaten notifiziert wurde, ist auch von allen einschließlich der Sowjetunion widerspruchslos zur Kenntnis genommen worden. Damit hat aber diese Macht zum Ausdruck gebracht, daß das österreichische Neutralitätsgesetz eine sinngetreue Erfüllung jener politischen Abmachungen bildet, welche im Moskauer Memorandum niedergelegt sind.

IV. Neutralitätsrecht und Neutralitätspolitik

Von dem gerade dargestellten Neutralitätsrecht muß die Neutralitätspolitik eines dauernd neutralen Staates unterschieden werden. Jenes ist nämlich der Inbegriff jener völkerrechtlichen Normen, die einem solchen Staat bestimmte völkerrechtliche Verpflichtungen auferlegen. Unter Neutralitätspolitik hingegen sind die Maßnahmen zu verstehen, die ein Staat im eigenen Interesse ergreift, um seine Neutralität gegen innere und äußere Gefahren zu sichern. So hat z. B. die Schweiz während des zweiten Weltkrieges der Presse bestimmte Beschränkungen auferlegt, um nicht durch die einseitige Stellungnahme der Presse in den Krieg hineingezogen zu werden.

Zur Neutralitätspolitik gehört auch die Frage, ob ein dauernd neutraler Staat um die Aufnahme in die Vereinten Nationen ansucht oder nicht, da er selbst zu beurteilen hat, ob eine solche Aufnahme für seinen Bestand vorteilhaft ist.

Diese Unterscheidung zwischen dem Neutralitätsrecht und der Neutralitätspolitik wurde auch von den Großmächten anlässlich der Unterzeichnung des Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 über die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich dadurch anerkannt, daß sich diese in der Präambel dieses Vertrages bereit erklärt haben, die Bewerbung Österreichs um Zulassung zur Organisation der Vereinten Nationen zu unterstützen, obgleich sie wußten, daß die Schweiz eine Aufnahme in diese Organisation nicht anstrebt. Denn dadurch haben sie bekundet, daß ein

dauernd neutraler Staat nach seinem freien Ermessen, sowohl die eine wie die andere Neutralitätspolitik verfolgen kann, ohne dadurch seine Neutralitätspflichten zu verletzen.

Die Schweiz, die im Herzen Europas liegt und nur von westlichen Demokratien umgeben ist, glaubt ihre Neutralität besser wahren zu können, wenn sie außerhalb der politischen Bindungen bleibt, die ihr durch eine Mitgliedschaft bei den Vereinten Nationen erwachsen würde¹⁶⁾. Österreich hingegen, das sich in einer viel exponierteren Lage befindet, vertritt die Auffassung, daß es durch die Aufnahme in die Vereinten Nationen in seinem Kampf für Freiheit und Unabhängigkeit bestärkt wird, wie aus den amtlichen Erklärungen der österreichischen Regierungsmitglieder vom 16. Dezember 1955 klar hervorgeht¹⁷⁾.

Indem nun die Großmächte, einschließlich der Sowjetunion, anerkannt haben, daß Österreich eine andere Neutralitätspolitik verfolgen kann als die Schweiz, haben sie auch anerkannt, daß sich Punkt 1 der Moskauer Deklaration, der für die österreichische Neutralität das Muster der Schweiz vorsieht, nur auf das Neutralitätsrecht und nicht auch auf die Neutralitätspolitik bezieht.

V. Österreich in den Vereinten Nationen und im Europarat

Um die Stellung eines dauernd neutralen Staates im Rahmen der Vereinten Nationen verstehen zu können, sei zunächst darauf hingewiesen, daß sich die Bewertung der Neutralität im Laufe der Geschichte wiederholt gewandelt hat. So wurden vor dem ersten Weltkrieg alle neutralen Staaten, insbesondere aber jene, die sich zu einer dauernden Neutralität verpflichtet hatten, hoch geschätzt. Denn man betrachtete sie als jene, die den normalen Zustand des Friedens fortsetzen, während andere untereinander streiten. Außerdem aber sprach man von der hohen Aufgabe der Neutralen, zwischen Kriegführenden zu vermitteln und alles zu tun, was zur Bestärkung der Bande zwischen den Gliedern der Menschheit beitragen kann. In diesem Sinne sagte der bekannte belgische Staatsmann und Begründer des «Institut de Droit International» Gustave Rolin-Jacquemyns in seinem, der Belgischen Akademie der Wissenschaften im Jahre 1875 erstatteten Bericht «Du rôle et de la mission des nations neutres», daß das Völkerrecht den dauernd neutralen Staaten die heilige Sorge für Frieden, Ordnung, ver-

¹⁶⁾ Guggenheim, Die Vereinigten Staaten und die schweizerische Neutralitätspolitik (Neue Zürcher Zeitung vom 29. und 30. 12. 1956).

¹⁷⁾ Wiener Zeitung vom 16. 12. 1955.

nünftige Freiheit und weisen Fortschritt in den internationalen Angelegenheiten anvertraut.

Diese positive Bewertung der Neutralität schlug aber schon im ersten Weltkrieg in ihr Gegenteil um. Während man bisher meinte, ein Staat könne am besten dadurch dem Ideal des Friedens dienen, daß er dem Kriege fernbleibe, um so den Kampfbereich zu begrenzen, meinte man nun, der Friede könne nur dadurch gesichert werden, daß sich alle Staaten verpflichten, dem angegriffenen Staate mit allen ihm zur Verfügung stehenden Kräften beizustehen. So wurde der Neutralität die Idee der kollektiven Sicherheit entgegengestellt.

Gegenüber dem Lobe, das Rolin-Jacquemyns der Neutralität 1875 gezollt hatte, bemerkt daher 50 Jahre später sein jüngerer Bruder Baron Albéric Rolin in seinem 1924, ebenfalls der Brüsseler Akademie der Wissenschaften vorgelegten Berichte «La crise de la neutralité», daß die Neutralität nur gerechtfertigt sei, wenn die dritten Staaten nicht beurteilen können, auf welcher Seite das gute Recht sei. Sonst sei die Neutralität ein Ausdruck des Egoismus und der Feigheit. Er meint daher, daß mit der Organisierung der Staatengemeinschaft die letzte Stunde der Neutralität schlagen wird¹⁸⁾.

Tatsächlich versucht die Völkerbundssatzung den Gedanken der kollektiven Sicherheit dadurch zu verwirklichen, daß Art. 16 alle Völkerbundsmitglieder im Falle eines durch die Satzung verbotenen Krieges ausnahmslos verpflichtet, sofort und unmittelbar alle wirtschaftlichen und finanziellen Beziehungen zum Angreiferstaat abubrechen sowie die gegen ihn eingesetzten Truppen durch ihr Gebiet durchziehen zu lassen. Durch diese Bestimmung wurde jedenfalls der Grundgedanke der Neutralität, nämlich der Unparteilichkeit gegenüber beiden Teilen, aufgegeben. Zwar verpflichtete die Satzung die Bundesmitglieder nicht zur aktiven Teilnahme an militärischen Maßnahmen, aber sie verpflichtete sie doch, gegen den Angreiferstaat Stellung zu nehmen und gegen ihn die Blockade zu verhängen.

Zu dieser Neuentwicklung mußte auch die Schweiz Stellung nehmen. Auf keinen Fall konnte sie ohne weiteres ihr Aufnahmegesuch an den Völkerbund richten, ohne dadurch ihre dauernde Neutralität aufzugeben. Andererseits konnte sie auch nicht erwarten, daß der Völkerbund den seinem Wesen widersprechenden Gedanken der Neutralität annehmen werde. Bei dieser Sachlage kam es zu einem Kompromiß zwischen der Schweiz und dem Völkerbund. Der Völkerbundrat stellte am 13. 2. 1920 zwar fest, »daß der Begriff der dauernden Neutralität nicht vereinbar ist mit dem Grundsatz des Paktes, daß alle Bundesmitglieder gemeinsam zu

¹⁸⁾ Dazu Strisower, a. a. O.

handeln haben, um den Verpflichtungen der Satzung Achtung zu verschaffen«, er entband aber die Schweiz von der Verpflichtung zur Teilnahme an den militärischen Sanktionen und auch von der Pflicht, den Durchgang fremder Truppen zu dulden. Es blieb aber die Pflicht zur Teilnahme an den wirtschaftlichen Sanktionen bestehen. Eine solche Teilnahme hielt damals die Schweiz mit ihrer Neutralitätspolitik für vereinbar. So sagt der Bundesrat in seiner Botschaft vom 4. August 1919, daß die Neutralität keine Pflicht zur wirtschaftlichen Gleichbehandlung in sich schließe. Während der Sanktionen gegen Italien im italienisch-äthiopischen Krieg hat aber die Schweiz erkannt, daß diese Auffassung widerspruchsvoll ist, da man keinem Staat zumuten kann, einen anderen als neutral zu behandeln, der gegen ihn die wirtschaftliche Blockade verhängt hat. Diese Einsicht hat die Schweiz schließlich zur Erklärung vom 29. April 1938 bewogen, künftighin auch an wirtschaftlichen Sanktionen nicht mehr teilzunehmen¹⁹⁾, was vom Völkerbund am 14. Mai 1938 widerspruchslos zur Kenntnis genommen wurde²⁰⁾. So ist die Schweiz wiederum zur integralen Neutralität zurückgekehrt, ohne aus dem Völkerbund auszuschcheiden.

Diese Rückkehr zur Neutralität blieb aber nicht auf die Schweiz beschränkt. Vielmehr kam es seit 1935 zu einer weit verbreiteten Renaissance der Neutralität, da sich der Völkerbund als zu schwach erwiesen hatte, den angegriffenen Staaten wirksam zu helfen²¹⁾. Verschiedene Staaten schlossen daher 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 Weltkriegs ihre Neutralität zu wahren, obgleich beide Kriegsteile versucht haben, auch sie für ihre Ziele einzuspannen.

Schon während des zweiten Weltkriegs haben die gegen die Achsenmächte vereinten Nationen die Idee der kollektiven Sicherheit wieder aufgegriffen; ja, man wollte diesmal der Neutralität den Todesstoß versetzen. So beantragte der französische Delegierte Paul B o n c o u r auf der Konferenz von San Francisco 1945 die Aufnahme einer ausdrücklichen Bestimmung in die Charter der Vereinten Nationen, nach der es keinem Staat gestattet werden sollte, sich auf seine Neutralität zu berufen, um sich den Pflichten der Satzung zu entziehen. Obgleich nun aber dieser Antrag nicht

¹⁹⁾ Journal officiel des Völkerbundes 1938, S. 285 ff.

²⁰⁾ Dazu K e p p l e r, Die neue Neutralität der Schweiz (Ztschr. f. öff. Recht, Jg. 18, 1939, S. 35 ff.).

²¹⁾ G e r v a i s, La pratique de la neutralité dans la seconde guerre mondiale (Die Friedens-Warte, Jg. 48, 1948, S. 6 ff.).

angenommen wurde, so wurde doch im Bericht des ersten Komitees zum Ausdruck gebracht, daß die Neutralität mit der Charter unvereinbar sei ²²⁾. Dieser Gedanke findet auch im Art. 2, Punkt 5 der Charter seinen Niederschlag, der alle Mitgliedstaaten 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. Einzelne Schriftsteller gehen noch weiter, da sie der Meinung sind, daß sich diese Pflichten gemäß Art. 2, Punkt 6, der Charter auch auf Nichtmitglieder beziehen ²³⁾.

Gleichwohl ist nach der Charter der Vereinten Nationen noch eine echte Neutralität möglich. Das gilt vor allem bei Kriegen, bei denen es dem Sicherheitsrat mangels der gemäß Art. 27 nötigen Stimmen nicht gelingt, einen Beschluß nach Art. 39 zu fassen, da in einem solchen Falle die dritten Staaten nach Art. 51 berechtigt aber nicht verpflichtet sind, dem angegriffenen Staate zu Hilfe zu kommen. Sie können also auch neutral bleiben. Das gilt auch dann, wenn die Generalversammlung den Staaten gemäß Art. 10 und 11 empfiehlt, dem angegriffenen Staate beizustehen, da solche Empfehlungen nicht rechtsverbindlich sind.

Aber selbst wenn der Sicherheitsrat den Angreifer gemäß Art. 39 festgestellt und gegen ihn Zwangsmaßnahmen ergriffen hat, ist unter bestimmten Umständen noch eine Neutralität möglich, da sich die Rechtslage nach der Charter gegenüber der Satzung des Völkerbundes wesentlich verändert hat.

Während nämlich Art. 16 der Völkerbundssatzung alle Bundesmitglieder im Falle eines 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 Aggressor einzuschreiten, sondern sie können einen Beschluß des Sicherheitsrates abwarten, bevor sie irgendeine Aktion unternehmen. Der Sicherheitsrat ist aber nicht verpflichtet, alle Mit-

²²⁾ Dokumente der Konferenz von San Francisco, Bd. VI, S. 418, 459, 722; Kelsen, *The law of the United Nations*, 1950, S. 94; Taubenfeld, *International actions and neutrality* (AJIL, Vol. 47, 1953, S. 384).

²³⁾ Taubenfeld, a. a. O., S. 385 ff.; Kelsen, a. a. O., S. 107.

glieder zu den 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 Charter, 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, wie viele und welche Staaten er bei seinen Aktionen heranzieht. Es kann also keine Neutralität geben, wenn der Sicherheitsrat alle Mitglieder einsetzt. Wenn er aber einzelne Staaten von der Aktion ausnimmt, können sie sich in diesen Fällen als neutral erklären.

Dazu kommt, daß die Teilnahme an den militärischen Zwangsmaßnahmen, einschließlich der Gewährung von Durchmarschrechten, gemäß Art. 43 der Satzung der Vereinten Nationen 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 gemäß Art. 43 Abs. 3 der Satzung zur Annahme vorlegt²⁴).

Eine andere Frage ist es aber, ob nach der Charter 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 Großmächten wie von vielen anderen Staaten als dauernd neutral anerkannt worden war.

Wir erkennen daraus, daß die vier wichtigsten ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates schon bei der Unterzeichnung des Staatsvertrages von der Vereinbarkeit der dauernden Neutralität mit der Mitgliedschaft in den Vereinten Nationen überzeugt waren. Aber auch die anderen Mitglieder haben dieser Auffassung zugestimmt, da sie die Republik Österreich, die sich vorher als dauernd neutral erklärt und diesen Status den anderen Staaten mit dem Ersuchen um Anerkennung notifiziert hatte, in die Organisation der Vereinten Nationen aufgenommen haben, ohne überhaupt über die Vereinbarkeit dieser Neutralität mit der Mitgliedschaft der Vereinten Nationen zu diskutieren. Dadurch haben die Mitgliedstaaten, insbesondere die ständigen Ratsmitglieder, die Verpflichtung übernommen, die Republik Österreich niemals zu Zwangsmaßnahmen heranzuziehen, da dadurch ihre

²⁴) Chaumont, La neutralité de l'Autriche et les Nations Unies (Annuaire français de droit international, Année 1, 1955, S. 151 ff.).

Neutralität verletzt werden würde²⁵⁾. Dagegen wende man nicht ein, daß gemäß Art. 103 der Charter die sich aus ihr ergebenden Pflichten den anderen Vertragspflichten vorgehen, da wir schon gesehen haben, daß der Sicherheitsrat berechtigt ist, einzelne Staaten von den Zwangsmaßnahmen auszunehmen. Das kann er sowohl *in concreto* in einem einzelnen Fall, als auch generell für alle künftigen Konflikte tun, da die Heranziehung zu Zwangsmaßnahmen ganz und gar seinem Ermessen überlassen ist. Er ist dabei nur durch das allgemeine Ziel der Vereinten Nationen, der Erhaltung oder Wiederherstellung des Friedens und der internationalen Sicherheit begrenzt.

Außer Österreich haben noch Indien und Schweden zum Ausdruck gebracht, daß sie in künftigen Kriegen neutral bleiben wollen. Ja, Indien und Schweden wurden sogar neben der neutralen Schweiz von den Vereinten Nationen als »neutraler« Staat zur Sicherung des Waffenstillstandes in Korea herangezogen, wodurch klar zum Ausdruck kommt, daß die Praxis der Organisation der Vereinten Nationen die Neutralität – wenngleich im Widerspruch zu den Absichten der Konferenz von San Francisco – anerkennt²⁶⁾. Die schwedische und die indische Neutralität unterscheidet sich aber dadurch von der österreichischen, daß diese eine dauernde Neutralität ist, die völkerrechtlich gesichert ist, während jene eine bloße politische Maxime ist, die jederzeit durch einen einseitigen Willensentschluß der in Rede stehenden Staaten wieder aufgehoben werden könnte, ohne irgendeine völkerrechtliche Pflicht zu verletzen.

Die bisherigen Ausführungen zeigen uns, daß man die Neutralität wieder schätzen gelernt hat, seitdem sich in der Welt zwei riesige Blocks gebildet haben. Die wichtige Aufgabe, die neutrale Staaten zu erfüllen haben, anerkennen auch die Genfer Konventionen zum Schutz der Kriegsoffer vom 12. August 1949, welche die Durchführung dieser Abkommen unter den Schutz und die Kontrolle neutraler Schutzmächte stellen. Daraus ersehen wir, daß unter bestimmten Umständen ein zwischen zwei Blocks liegender Staat der Erhaltung des Weltfriedens mehr dienen kann, wenn er dauernd neutral bleibt, als wenn er sich einem dieser Blocks anschließt. Die dauernde Neutralität eines Staates ist dann gerechtfertigt, wenn sie nicht nur aus Selbsterhaltungstrieb gewählt wird, sondern in der Überzeugung, mit dieser Politik zugleich dem höheren Interesse des Friedens zu dienen²⁷⁾. Aus diesem Grunde wurde der Schweiz eine Sonderstellung im Völkerbund ein-

²⁵⁾ Ebenso Kunz, a. a. O.

²⁶⁾ Bindschedler, Die Neutralität im modernen Völkerrecht (ZaöRV, Bd. 17, 1956/57, S. 1 ff.; Berger, a. a. O.

²⁷⁾ So die Botschaft des schweizerischen Bundesrates an die Bundesversammlung vom 4. 8. 1919 betreffend die Frage des Beitrittes der Schweiz zum Völkerbund.

geräumt. Es ist daher am Platz, zwei Gedankengänge in Erinnerung zu bringen, mit welchem damals die Schweiz ihre Sonderstellung im Völkerbund begründet hat. Die eine Stelle aus der zitierten Botschaft lautet:

»Es kann nicht geleugnet werden, daß im Bereich der abstrakten Begriffe Neutralität und Völkerbund sich ausschließen. Neutralität bedeutet Friedenserhaltung durch Nichteinmischung, der Völkerbund will dagegen den Frieden durch die solidarische Aktion seiner Mitglieder sichern. In einem Zeitpunkt, in dem so viele Völker in dem Glauben an die Gerechtigkeit der von ihnen verfochtenen Sache das Äußerste an Opfern gebracht haben, muß es weitherum an Verständnis für die Neutralität fehlen; sie wird als Gleichgültigkeit gegenüber der gerechten Sache beurteilt. Die Neutralität, welche die Schweiz vertritt, hat jedoch nichts gemein mit jener Neutralität, die ausschließlich von Zweckmäßigkeitsrücksichten bestimmt ist. Sie ist eine grundsätzliche und immerwährende, sie ist durch ihre unbedingte Zuverlässigkeit gekennzeichnet. Sie verzichtet auf die Möglichkeit, durch Eintritt in den Krieg den Vorteil des Augenblicks auszunützen; sie ist nicht gleichgültig, sondern strebt nach Unparteilichkeit.«

Und an einer späteren Stelle sagt die Botschaft:

»Mag die Neutralität der Schweiz im Völkerbund als eine Inkonsequenz erscheinen, so ist sie tatsächlich doch völlig gerechtfertigt. Wie alle geschichtlichen Gebilde ist auch der Völkerbund nicht bloß ein nach abstrakten Grundsätzen ausgebautes System, sondern er ist durch die geographischen und historischen Eigentümlichkeiten seiner Gliedstaaten bedingt und stellt ein Kompromiß dar zwischen der Idee einer vollkommenen Friedensorganisation und den politischen Möglichkeiten der heutigen Stunde.«

Diese Ausführungen gelten auch heute noch für die Aufnahme eines Staates in die Vereinten Nationen, der aus besonderen Gründen die Ausnahmestellung eines dauernd neutralen Staates im Rahmen der Organisation der Vereinten Nationen anstrebt.

Der oberste Zweck der Organisation der Vereinten Nationen ist nämlich die Erhaltung des Weltfriedens. Daher müssen alle Ausführungsbestimmungen der Satzung, die normalerweise diesem Ziele dienen, dann zurücktreten, wenn eine solche Ausnahme nötig ist, um das Hauptziel der Vereinten Nationen, die Erhaltung des Weltfriedens, verwirklichen zu können.

Am 16. April 1956 ist Österreich auch dem Europarat beigetreten. Bei dieser Gelegenheit hat der österreichische Außenminister Leopold Figl ein feierliches Bekenntnis zur europäischen Gemeinschaft abgelegt und dazu 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 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 Umfang 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 wieder 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.«²⁸⁾

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

VI. Anerkennung der immerwährenden Neutralität Österreichs und Garantierung der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit seines Staatsgebietes

Das Moskauer Memorandum unterscheidet zwischen der Anerkennung der Neutralität (Punkt 3) und der Garantierung der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebietes durch die Großmächte (I, Punkt 4 und 5 sowie II, Punkt 5).

Die Anerkennung der österreichischen Neutralität haben alle Staaten, mit denen Österreich diplomatische Beziehungen unterhält, ausgesprochen. Ferner sind gemäß Art. 2 des Staatsvertrages vom 15. Mai 1955 über die Wiederherstellung eines unabhängigen und demokratischen Österreich alle Signatarmächte verpflichtet, die Unabhängigkeit und die territoriale Unversehrtheit Österreichs zu achten. Die sich aus der Anerkennung der Neutralität und aus Art. 2 des bezogenen Staatsvertrages ergebenden Pflichten decken sich aber nicht. Zwar umfaßt die Anerkennung der Neu-

²⁸⁾ Österreich, Freies Land – freies Volk, 1957, S. 111. Vgl. auch Toncic-Sorinj, a. a. O. und Moser, Kann Österreich als dauernd neutraler Staat dem Europarat und der Montanunion beitreten? (Juristische Blätter, 1955, S. 534 und 565).

34 Z. ausl. öff. R. u. VR., Bd. 19/1-3

tralität auch die Verpflichtung, die Unabhängigkeit und die territoriale Unversehrtheit Österreichs zu achten, sie geht aber darüber hinaus, da die anerkennenden Staaten auch gehalten sind, »sich jetzt und in Zukunft aller Erklärungen und Handlungen zu enthalten, die zu dieser Neutralität im Widerspruch stünden«²⁹⁾. Die anerkennenden Staaten sind also auch verpflichtet, die Republik Österreich weder im Sicherheitsrat, noch in der Generalversammlung der Vereinten Nationen zur Ergreifung von Zwangsmaßnahmen aufzufordern, da durch eine Teilnahme unseres Staates an solchen Maßnahmen unsere Neutralität verletzt werden würde.

Viel weiter als die Anerkennung der Neutralität geht die *G a r a n t i e - r u n g* der Unverletzlichkeit und Unversehrtheit des neutralen Staatsgebietes, da eine solche die garantierenden Staaten zum Einschreiten verpflichtet, wenn die Unverletzlichkeit oder Unversehrtheit des neutralen Staatsgebietes von irgend einem Staat verletzt wird. Eine solche Garantie des österreichischen Staatsgebietes ist aber bisher noch durch keine Macht erfolgt. Einen gewissen Ersatz dafür bildet allerdings die Bestimmung des Art. 39 der Satzung der Vereinten Nationen, die den Sicherheitsrat verpflichtet, jede Bedrohung des Friedens, jeden Friedensbruch und jede Angriffshandlung festzustellen und die geeigneten Maßnahmen dagegen zu ergreifen. Da nun aber der Sicherheitsrat infolge der politischen Spaltung der Welt nicht genügend aktionsfähig ist, dürfen wir der Hoffnung Ausdruck geben, daß die in der Moskauer Deklaration in Aussicht genommene Garantierung der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit des österreichischen Staatsgebietes durch die vier Großmächte, an der teilzunehmen sich die Sowjetunion schon im II. Abschnitt, Punkt 5 des Moskauer Memorandums bereit erklärt hat, auch die Zustimmung der Westmächte finden wird.

²⁹⁾ Nef, *Verschiedene Gestalten der Neutralität*, 1956 (Verlag der Neuen Zürcher Zeitung).