

Das dauernd neutrale Österreich in der internationalen Staatengemeinschaft

Elisabeth Kramer ()*

Um die heutige situation Österreichs verstehen zu können, muss man einen Blick auf die historische Entwicklung des Landes werfen.

1. Als 1918 der Zweite Weltkrieg zu Ende ging, zerfiel das, ehemals mächtige, Kaiserreich Österreich - seit 1867 mit Ungarn nur noch durch Realunion verbunden - in viele Nationalstaaten.

Anlass des Krieges war die Ermordung des österreichischen Thronfolgers Franz Ferdinand in Sarajevo gewesen. Das weitverzweigte Bündnissystem Europas hatte eine Lokalisierung des Krieges unmöglich gemacht.

Viele zweifelten an der Lebensfähigkeit des neuentstandenen Staates, dessen Industriegebiete im Osten und dessen Zugang zum Meer verloren gegangen waren; zudem lag die Hauptstadt des Landes Wien nun am östlichsten Ende des Landes. Zu den hohen Schulden mussten auch noch die Reparationszahlungen an die Siegermächte gezahlt werden. 1938 erfolgte die völkerrechtswidrige Okkupation durch Deutschland, von der sich viele jedoch einen Aufschwung aus der Wirtschaftskrise erwarteten.

2. Nach der Befreiung durch die Alliierten wurde das Land besetzt. Dem Verhandlungsgeschick der neugebildeten österreichischen Regierung ist es vor allem zu verdanken, dass 1955 endlich ein Kompromiss gelang, der allen Seiten günstig erschien: Österreich wurde frei, mußte aber unter anderem folgende Auflagen hinnehmen, ein politisches und wirtschaftliches Anschlussverbot mit Deutschland und ein Verbot von chemischen und bakteriologischen Waffen, Atomwaffen und anderen Spezialwaffen.

Die immerwährende Neutralität wurde in einem Verfassungsgesetz kurz danach innerstaatlich festgelegt, durch Notifikation an andere Staaten auf völkerrechtliche Ebene transponiert.

So blieb Österreich das Schicksal der Teilung (wie in Deutschland) erspart.

Die Neutralität ist ein, mit dem Bestehen eines Kriegszustandes als ihrer Voraussetzung untrennbares, Institut des allgemeinen Völkerrechts.

(*) *Universität Wien, Österreich.*

3. Staaten, die nicht in den Krieg anderer verwickelt werden wollen, haben sich neutral zu verhalten (lateinisch: ne uter). Die Nichtbeteiligung kann viele Gründe haben: Vermeidung von Lasten, Erhaltung der politischen und wirtschaftlichen Unabhängigkeit.

Auch Kriegführende können Interesse daran haben, dass sich Staaten neutral verhalten. Beteiligt sich ein Staat nicht als Verbündeter, so soll er sich neutral verhalten und nicht ein Bündnis mit dem Gegner eingehen. Dadurch wird dieser wirtschaftlich und militärisch geschwächt und isoliert.

Neutrale können Kriegshandlungen demnach begrenzen und als Vermittler und Schutzmacht (gemäss der vier Genfer Übereinkommen von 1949) den Kriegsparteien nützen.

4. Die positive Einstellung zur Neutralität erforderte zunächst die Überwindung der Lehre des gerechten Kriegs. Noch heute ist die Mitgliedschaft eines dauernd Neutralen bei den Vereinten Nationen einer gewissen Spannung unterworfen. Die Spannung wird jedoch von Österreich als geringfügig betrachtet, sie ist jedoch einer der Gründe, warum die Schweiz nicht beigetreten ist.

Das System der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen wirft die Frage auf, ob es überhaupt noch das Institut der Neutralität im heutigen Völkerrecht gibt, denn gemäss des in Art. 2 (4) der Satzung der Vereinten Nationen (SVN) statuierten Gewaltverbots ist der Offensivkrieg völkerrechtswidrig. Dadurch konnte der Offensivkrieg bis heute nicht aus der Welt geschafft werden - es gibt zwar ein Recht auf kollektive Selbstverteidigung, beteiligt sich ein Staat aber nicht daran, so hat er ein Recht auf Neutralität! Man unterscheidet drei Arten von Neutralität - die "temporäre" (ein Staat beteiligt sich nicht an einem ausgebrochenen Krieg), die "dauernde" (ein Staat verpflichtet sich auch an künftigen Kriegen nicht teilzunehmen), und die "faktische" Neutralität" (die Neutralität ist eine Maxime der Aussenpolitik, zB Schweden).

5. Neben absoluter Enthaltung von Kriegshandlungen, Gleichbehandlung der Parteien und Verhinderung von Kriegshandlungen auf seinem Gebiet hat der dauernd Neutrale auch die Pflicht, schon in Friedenszeiten nichts zu tun, was ihm in zukünftigen Kriegen die Einhaltung der Pflichte zur dauernden Neutralität unmöglich machen würde, also keine militärischen Bündnisse, keine faktische Abhängigkeit, Verteidigungsbereitschaft und -fähigkeit, Glaubwürdigkeit der Außenpolitik. Weitere Aufgaben liegen im Aufzeigen von friedenserhaltenden und friedensstiftenden Funktionen des Neutralen, wie Leistung guter Dienste, Beherbergung von internationalen Organisationen, Übernahme humanitärer Pflichten. Rechtliche Quellen des Neutralitätsrechts sind unter anderem das V. und XIII. Haager Abkommen von 1907 und Völkergewohnheitsrecht.

Kann nun ein dauernd Neutraler in internationalen Organisationen mitwirken?

6. Diese Frage ist nicht generell zu beantworten, entscheidend ist jeweils die Zielsetzung der Organisation. Die Mitgliedschaft muss dann ausgeschlossen werden, wenn Supranationalität besteht oder derartiger faktischer Druck im Kriegsfall ausgeübt werden kann, dass die Unabhängigkeit nicht mehr gewahrt werden kann. Bedeutsam sind in diesem Fall Kündigungs- und Suspendierungsklauseln in den Verträgen.

7. Österreich ist Mitglied der Vereinten Nationen und folgender Universal- und Spezialorganisationen der Vereinten Nationen: ILO, FAO, UNESCO, IWF, IFC, IDA, ICAO, WPV, ITU, WMO, WIPO, IAEO, GATT.

Österreichs Aufnahmeantrag wurde mit 15 anderen in Res 995 (X) der Generalversammlung am 14.12.1955 in einem "package deal" positiv erledigt, dabei erhielt Österreich 56:0:0 Stimmen.

Die Vereinbarkeit von dauernder Neutralität und einer Mitgliedschaft wurde, wie bereits erwähnt, vielfach in Frage gestellt. So vertrat zB. Frankreich zum Zeitpunkt der Gründung, dass dies mit der Satzung unvereinbar sei.

Die österreichische Doktrin begründete die Vereinbarkeit (basierend auf den österreichischen Völkerrechtler Verdross) folgendermassen: Die Satzung sieht keine automatische Sanktionen vor, der Sicherheitsrat hat in jedem einzelnen Fall zunächst zu entscheiden, ob ein Anlass für Zwangsmassnahmen vorliegt (Art. 39) und bejahendenfalls welche zu ergreifen sind (Art. 41,42 SVN). Zwar verpflichtet Art. 25 alle Mitglieder den Anordnungen Folge zu leisten, gemäss Art. 48 SVN kann der Sicherheitsrat aber auch einzelne Mitglieder nicht zu Zwangsmassnahmen heranziehen, es genügt also, dass der Sicherheitsrat mit den dauernd neutralen Staaten keine Sonderverträge abschliesst, Art. 43(3) SVN. Überdies sind die vier ständigen Mitglieder des Sicherheitsrates, Frankreich, Grossbritannien als Parteien des Österreichischen Staatsvertrages von 1955, die Staaten, die Österreich ohne Widerspruch aufnahmen und die Staaten, die formell die Neutralität anerkannten *estopped* Österreich zu einem neutralitätswidrigen Verhalten aufzufordern.

Diese Argumentation ist auch heute in ihrer Theorie nicht unumstritten, in der Praxis haben sich aber bis heute keine Probleme ergeben. Österreich konnte an den Sanktionen gegen Südrhodesien teilnehmen, da es sich lediglich um einen Bürgerkrieg handelte; ein weiterer Beweis ist die Wahl Österreichs in den Sicherheitsrat als nichtständiges Mitglied 1973/74.

Kann ein dauernd neutraler Staat inmitten der Machtblöcke der Supermächte noch neutral bleiben? Welche Möglichkeiten, welche Aufgaben stellen sich ihm? Welche Haltung muss so ein Staat einnehmen um glaubwürdig zu bleiben?

8. Seit Beginn seiner UNO-Mitgliedschaft versuchte Österreich an der Arbeit aktiv teilzunehmen. Seine Beweglichkeit war anfangs durch das Fehlen an Erfahrung einerseits, und durch die Neutralitätsverpflichtungen andererseits eingeschränkt. Als Beispiel konnten nur wenige vergleichbare Mitgliedstaaten in den Vereinten Nationen, wie zum Beispiel Schweden dienen. Die erfolgreiche Bewerbung um den Sitz eines nichtständigen Mitglieds im Sicherheitsrat 1973/74 und die Wiederwahl in den Wirtschafts- und Sozialrat für 1982/84 boten die Möglichkeit Österreichs Bereitwilligkeit zur Friedenssicherung und -stiftung zu verdeutlichen.

Neben Teilnahme an friedenserhaltenden Operationen und der Abrüstungsdebatte setzt sich Österreich besonders in humanitären Fragen ein. Die Wahl des österreichischen Diplomaten Dr. Kurt Waldheim 1971 und 1976 zum Generalsekretär der Vereinten Nationen kann als Beweis der Wertschätzung der österreichischen Politik angesehen werden.

9. Österreich ist auch Mitglied zahlreicher regionaler Europäischer Organisationen, Teilnehmer an Verträgen und Konferenzen. Seit 1956 ist Österreich Mitglied des Europarats. Die Zielsetzung, zwischenstaatliche und interparlamentarische Zusammenarbeit auf nichtmilitärischem Gebiet widerspricht den neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen nicht. (Dem Beispiel Österreichs folgte 1963 die Schweiz, die angesichts des "politischen" Charakters des Europarats Bedenken geäußert hatte). Im Europarat beteiligt sich Österreich intensiv auf dem Gebiet der Rechtsvergleichung, aber auch auf dem Gebiet der Menschenrechte.

An der Konferenz für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa und ihren Folgekonferenzen nahm Österreich in der "Gruppe der n + n" (neutral and non-aligned) teil, gemeinsam mit Finnland, Jugoslawien, Liechtenstein, Malta, San Marino, der Schweiz, Zypern. Die Zusammenarbeit in dieser Gruppe bot Österreich die Möglichkeit zu einer politischen Profilierung.

Seit 1960 ist Österreich Mitglied der Belgrader Donaukonvention 1948, weiters erfolgte ein Beitritt zu der, im Rahmen der OEEC gegründeten, Internationalen Energieagentur.

Aus der Neutralität ergeben sich keine allgemeine Verpflichtungen zu einer wirtschaftlichen Neutralität, trotzdem bestehen einige Pflichten, die von den Neutralen einzuhalten sind.

10. Eine für Österreich wichtige Frage betraf die Vereinbarkeit des österreichischen Status mit den wirtschaftlichen Integrations- und Kooperationsgebilden in Europa.

Die Mitgliedschaft bei der OECD, beziehungsweise OEEC war unbedenklich, Bedenken gab es bei der EFTA, die aber fallengelassen werden konnten: Im Rat können nur einstimmige Beschlüsse gefasst werden, für Notzeiten besteht eine allgemeine Suspendierungsklausel. Auch die materiellen Bestimmungen, Beseitigung von Zöllen und quantitativen Restriktionen sind neutralitätsrechtlich unbedenklich.

Hingegen ist eine Mitgliedschaft bei EWG und EGKS aus neutralitätsrechtlichen Gründen unmöglich. Mehrheitbeschlüsse in der Willensbildung und supranationaler Charakter in formeller Hinsicht, und die materiellen Bestimmungen, (unter anderem Art. 59 EGKS, Art. 75, Art. 113 EWG) sind mit dem Status der dauernden Neutralität unvereinbar. Ein weiteres Argument gegen die Mitgliedschaft was die Mitgliedschaft Deutschlands: Der Österreichische Staatsvertrag 1955 enthält ein Anschlussverbot mit Deutschland, in politischer und wirtschaftlicher Hinsicht. De jure ist die Bundesrepublik Deutschland zwar ein Mitgliedstaat wie die anderen, de facto ist sie jedoch Österreichs wichtigster Wirtschaftspartner.

Nach langen, immer wieder unterbrochenen Verhandlungen ergingen zwei Globalabkommen mit der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl (EGKS) und mit der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), als Freihandelsabkommen in Sinne Art. XXIV Ziffer 8 lit b GATT, die Verankerung ist ein Vertrag sui generis gemäss Artikel 113 EWG! Die Verträge enthalten die einschlägigen Sicherheitsklauseln und Absicherungen, die auch die, vorher skeptische UdSSR für ausreichend erachtete. Im Jahr 1982 gingen 54 % der Exporte Österreichs in die EWG, es erfolgten 65 % an Importen. (Zum Vergleich: im selben Jahr exportierte Österreich 12 % in den Raum des COMECON, importierte 11 %).

11. Sosehr eine Integration für die westeuropäische Wirtschaft und politische Macht wünschenswert ist, so muss von Seiten Österreichs immer wieder betont werden, dass Europa ein geographischer und kultureller Begriff ist, nicht nur ein wirtschaftlicher und ideologischer! Eine stärkere Integration Westeuropas bedeutet für Österreich Abkoppelung und Isolierung von diesem Teil Europas, mit dem es viele Jahrhunderte sowohl kulturell als auch politisch verbunden war.

Umsomehr liegt in dieser Entwicklung aber die Chance Österreichs, seine Bemühungen im Konflikt der Grossmächte als Bindeglied und Kommunikationspartner fortzusetzen.

Schon am Beginn des Aufsatzes wurde darauf hingewiesen, dass *die Verpflichtungen eines dauernd neutralen Staates, darin liegen, schon in*

Friedenszeiten seine Glaubwürdigkeit und die Bereitschaft zu friedensstiftenden und -erhaltenden Maßnahmen zu zeigen. Worin bestehen nun die Massnahmen Österreichs?

12. Zunächst sei nochmals auf die, bereits erwähnten, Aktivitäten im Bereich der Internationalen Organisationen hingewiesen. Weiters ist Wien Sitzstaat zahlreicher internationaler Organisationen, so ist Wien seit 1981 dritter offizieller Sitz der Vereinten Nationen (IAEA seit 1958, UNIDO seit 1967), seit 1965 ist die OPEC in Wien angesiedelt; auch zweihundert nicht-regierungsamtliche Organisationen, die bei den internationalen Organisationen Konsultativstatus haben.

Wien war auch Ort zahlreicher wichtiger internationaler Kodifikationskonferenzen, 1961 Konferenz über das Recht diplomatischer Beziehungen, 1963 ...Recht konsularischer Beziehungen, 1968/69 ...Recht völkerrechtlicher Verträge, 1975 ...Vertretung von Staaten und ihren Beziehungen zu universellen internationalen Organisationen, 1977/78 ...Staattennachfolge in völkerrechtliche Verträge und 1983 ...in Vermögen, Archive und Schulden von Staaten.

Es fanden auch einige wichtige Rüstungskontrollkonferenzen und wissenschaftliche Konferenzen statt.

Österreich beteiligte sich an folgenden friedenserhaltenden Operationen der Vereinten Nationen: Kongo (ONUC), Naher Osten (UNTSO), Zypern (UNFICYP), Suez-Kanal/Sinai (UNECFII), Golanhöhen/Syrien (UNDOF).

13. Nichtzuletzt auf Grund seiner geographischen Lage eine grosszügige Asylpolitik zum Neutralitätspolitischen Grundsatz. (1965: 170 000 Flüchtlinge aus Ungarn, 1968: 50 000 aus der CSSR, 1981/82 45 000 Polen) Von 1945 bis 1982 beherbergte Österreich rund 2 Millionen Flüchtlinge.

Da die beiden globalen Konflikte der heutigen Zeit nicht im Sinne eines traditionellen Kriegs nach allgemeinem Völkerrecht geführt werden, ist Österreichs Verhalten nicht Neutralitätsrechtlich festgelegt.

14. Der Schwerpunkt der Ost-West Auseinandersetzungen liegt im Bereich wirtschaftlicher Rivalität und wirtschaftlich-ideologischer Auseinandersetzungen um den Beweis des Besseren Wirtschaftssystems. In diesem Konflikt bekennt sich Österreich zum Lager der pluralistischen, marktwirtschaftlich organisierten Demokratie des Westens.

Im sozioökonomischen Nord-Süd Konflikt gehört Österreich dem Norden an. Da Österreich im Kräfteressen der Mächtigen eine unbedeutende Rolle spielt, stehen ihm die Möglichkeit zu einer Entwicklungshilfe ohne politische Hintergedanken offen.

Der Status des Neutralen ermöglicht eine *Entwicklungshilfe*, die *frei von jeder Beeinträchtigung der Souveränität des unterstützten Landes* ist und daher eher akzeptiert werden kann.
Diese Möglichkeit wird leider noch nicht sehr ausgenützt.