

Österreichische

JURISTEN ZEITUNG

ÖJZ

Chefredakteur Gerhard Hopf

Redaktion Robert Fucik, Kurt Kirchbacher, Hans Peter Lehofer

Evidenzblatt Helge Hoch, Erich Kodek, Eckart Ratz, Ronald Rohrer

MRK-Entscheidungen Wolf Okresek, Susanne Pfanner

Juli 2010

13

575 – 622

Aktuelles

Gastgärten, elektronische Fußfessel, Familienrechts-Enquete ➔ 575

Beiträge

**Rechtsfragen der Irrtumsanfechtung
von Wertpapierkäufen** Andreas Vonkilch ➔ 579

Österreichs Neutralität nach Lissabon

Peter Hilpold ➔ 590

Evidenzblatt

**Bedeutung der Kostenschätzung
eines Rechtsanwalts** ➔ 603

Begründungsstandards für U im gerichtlichen

Finanzstrafverfahren ➔ 609

Prozessuale Unwirksamkeit telefonischer Erklärungen ➔ 611

VfGH

Entscheidungen des VfGH – März-Session 2010

Martin Dorr/Willibald Liehr ➔ 614

Österreichs Neutralität nach Lissabon

im Lichte der Beistands- und Solidaritätsverpflichtung¹⁾

ÖJZ 2010/65

Art 42 Abs 7 EUV;
Art 222 AEUV

Neutralität;
Solidarität;
Beistands-
verpflichtung;
Vertrag von
Lissabon

Der völkerrechtliche Neutralitätsbegriff hat sich fortentwickelt und der Vertrag von Lissabon verdeutlicht definitiv, dass traditionelle Neutralitätsvorstellungen, insbesondere was die dauernde Neutralität betrifft, nicht mehr zeitgemäß sind. In diesem Beitrag wird aber gezeigt, dass eine Neudeutung der Neutralität möglich ist und dass dadurch dieses Konzept für Österreich auch in Zukunft Relevanz entfalten kann.

Von Peter Hilpold

Inhaltsübersicht:

- A. Einführung
- B. Die Entwicklung der österreichischen Neutralitätsdiskussion
- C. Österreichs Neutralität und der Vertrag von Lissabon
 - 1. Die Rechtsgrundlagen
 - a) Abstimmungsvorbehalte (*caveats*) und Mehrheitsregeln
 - b) Betonung der „irischen Klausel“ und Frage der Zulässigkeit von sog „asymmetrischen Verteidigungsbündnissen“
 - c) Weitere neutralitätsrechtliche Zugeständnisse gegenüber Irland
 - d) Einstimmigkeitsgrundsatz
 - e) Gefährden Ratsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit die Neutralität?
 - f) „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“
 - 2. Die Solidaritätsverpflichtung
 - 3. Erste Schlussfolgerungen zur Rolle der Neutralen in der EU nach Lissabon
- D. Völkerrechtliche Aspekte
- E. Schlussbemerkungen

A. Einführung

Die immerwährende Neutralität Österreichs wurde als „neuralgischer Punkt in den Beziehungen Österreichs zur EU“ bezeichnet.²⁾ Tatsächlich überrascht, welche Aufmerksamkeit dieser Frage nicht nur in der Presse und in der politischen Diskussion geschenkt wird, sondern traditionell auch in der österr Völkerrechts- und Europarechtswissenschaft. In Österreich ist kaum ein Völkerrechtler bzw Europarechtler zu finden, der sich nicht dazu geäußert hätte. Ganze Karrieren wurden auf eine Analyse zuerst des Beziehungsgeflechts zwischen Neutralität und UN-Recht und später zwischen Neutralität und EU-Recht begründet.³⁾

Auf der faktischen Ebene hat die Beziehung Österreichs zu den Vereinten Nationen bzw zur EWG (EU) im Laufe des letzten halben Jahrhunderts bekanntlich eine tiefgreifende Umgestaltung erfahren. Das Bild der internationalen Friedensordnung und auch jenes der europäischen Integration ist ein völlig anderes geworden. Notgedrungenenmaßen musste sich auch die Neutralitätsfrage relational dazu grundlegend verändern.

Das einschneidendste Ereignis war zweifelsohne das Ende des Ost-West-Konflikts im Jahr 1989 und die parallel dazu in die Wege geleiteten Bemühungen um einen EU-Beitritt. Nun schien die Neutralitätsregelung und im selben Atemzug die damit verbundene wissenschaftliche Diskussion ihre Existenzberechtigung verloren zu haben. Tatsächlich erfand sich diese Thematik aber fortlaufend neu. Über drei Jahrzehnte starrer Fixierung auf ein geradezu zur Staatsideologie überhöhtes Neutralitätskonzept forderten ihren Tribut.

Diese Fortwirkungen der „dauernden“ Neutralität zeigten sich sowohl auf politischer als auch auf wissenschaftlicher Ebene.

Während es auf politischer Ebene zur Jahrtausendwende starke Kräfte gab, die auf eine Obsoleterklärung der Neutralitätsverpflichtungen drängten,⁴⁾ wurde damit die Rechnung ohne den politischen Wirt, das Wahlvolk, gemacht. Es zeigte sich sehr deutlich, dass eine breite Mehrheit der Bevölkerung an diesem Element der österr Identität festhalten wollte⁵⁾ und im politischen Wettbewerb der Parteien wurde dies rasch erkannt. Das Ende der mit dem Kosovo-Feldzug 1999 einsetzenden Interventionseuphorie im Gefolge des US-geführten Irak-Feldzugs 2003, der von den Vereinten Nationen nicht autorisiert worden war, lieferte zusätzliche internationalrechtliche Argumente für diese

1) Umfassendere Studien zu dieser Thematik sind in Vorbereitung und sollen in weiterer Folge unter dem Titel „Neutralität und Solidarität nach Lissabon“ bei WUV/Nomos/Stämpfli erscheinen.

2) Vgl Öhlinger, Übernahme des Vertrages von Lissabon in die österreichische Rechtsordnung, in Hummer/Obwexer (Hrsg), Der Vertrag von Lissabon (2009) 411 (420).

3) So haben sich zB Schweitzer und Rotter mit neutralitätsrechtlichen Untersuchungen habilitiert (Dauernde Neutralität und europäische Integration [1977] bzw Die dauernde Neutralität [1981]); Stadlmeier hat zu diesem Thema dissertiert (Dynamische Interpretation der dauernden Neutralität [1991]).

4) So erklärte Jörg Haider 1994 die Neutralität für „obsolet“. Vgl Luf, Die Neutralität: Taugliche sicherheitspolitische Maxime? in Hummer (Hrsg), Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs (2007) 363 (384). Als emblematisch für die maßgebliche politische Haltung in dieser Zeit kann auch folgende häufig zitierte Aussage von Wolfgang Schüssel aus 1998 herangezogen werden: „Die alten Schablonen – Lipizzaner, Mozartkugeln oder Neutralität – greifen in der komplexen Wirklichkeit des 21. Jahrhunderts nicht mehr.“

5) Bestärkt wurde diese Haltung durch die österreichische Identitätskrise in der EU und wohl auch durch die Sanktionen gegen Österreich im Jahr 2000, die im Inland die Suche nach typisch österr, qualifizierenden Eigenschaften intensivierten. Vgl zur Sanktionendiskussion zB Pernthaler/Hilpold, Sanktionen als Instrument der Politikkontrolle – der Fall Österreich, in Integration 2/2000, 105 sowie Schorkopf, Die Maßnahmen der XIV EU-Mitgliedstaaten gegen Österreich (2002).

ursprünglich rein innerstaatlich begründete Orientierungsänderung.

Die wissenschaftliche Auseinandersetzung mit dem Neutralitätskonzept war hingegen seit jeher von einem gewissen Trägheitselement gekennzeichnet: Eine Anpassung der fein gegliederten Theoriegebäude an veränderte internationalpolitische und internationalrechtliche Rahmenbedingungen geschah nur zeitverzögert und unter großen Mühen. Was in der Vergangenheit wahr war und das Fundament ganzer akademischer Karrieren gebildet hatte, konnte nicht plötzlich zur bloßen Chimäre werden.⁶⁾

Ein wesentlicher Anstoß für eine Neupositionierung in dieser Frage auch auf wissenschaftlicher Ebene ging vom Vertrag von Lissabon aus, der mit der Einführung von Beistands- und Solidaritätspflichten die Pflichtenkollision zwischen dem traditionellen Neutralitätsmodell und der europäischen Integration nur umso deutlicher werden hat lassen.

B. Die Entwicklung der österreichischen Neutralitätsdiskussion

Die aktuellen Verständigungsschwierigkeiten in der österr Neutralitätsdiskussion sind nur erklärbar, wenn man sich den entsprechenden Entwicklungsprozess seit 1955 vor Augen führt. Deshalb sollen hier zumindest die groben Umrisse dieses Prozesses nachgezeichnet werden.⁷⁾

Dabei lassen sich folgende Phasen unterscheiden, die im Übrigen in vielem eine Entsprechung in einer vergleichbaren Entwicklung in der Schweiz finden:⁸⁾

- Begründung der Neutralität und unmittelbar anschließende Diskussion (1955/1956)
- Indifferenz (1956 – 1967)
- Übertreibung (1967 – 1989)
- Ende des Ost-/West-Konflikts und EWG/EU-Annäherung (1989 – 1995)
- Versicherung, Suche nach neuen Inhalten (1995 –)

Die Begründung der österr „immerwährenden“ Neutralität war bekanntlich begleitet von intensiven wissenschaftlichen und politischen Diskussionen über die Natur und die rechtliche Tragweite dieser Verpflichtung.

Der vorherrschende, von offizieller politischer Seite vertretene Ansatz ist sicherlich folgender: Das in Moskau von einer österr Regierungsdelegation ausgehandelte „Moskauer Memorandum“ vom 15. 4. 1955, das prima facie als Neutralitätsverpflichtung gedeutet werden könnte, sei ein bloßes „gentlemen's agreement“, eine Verwendungszusage von Politikern ohne Verpflichtungscharakter für die Republik Österreich. Eine österr Neutralitätsverpflichtung sei vielmehr durch ein Geflecht von einseitigen Rechtsgeschäften entstanden. Das österr NeutralitätsG war am 26. 10. 1955 vom NR verabschiedet worden und wurde am 14. 11. 1955 allen Staaten notifiziert, mit welchen Österreich diplomatische Beziehungen unterhielt. Verbunden damit war das Ersuchen um Anerkennung, welche ausdrücklich (so durch die Signatarstaaten des Staatsvertrags von Wien 1955) oder stillschweigend erfolgte.⁹⁾ Diese aufeinander bezogenen einseitigen Rechtsgeschäfte hätten

die österr Neutralitätserklärung auf der völkerrechtlichen Ebene verankert.

Hintergrund dieses Deutungsansatzes ist das Bemühen, die Neutralitätsverpflichtung Österreichs in einem günstigen Lichte darzustellen. Es sollte der Eindruck einer „Neutralisierung“, dh einer Souveränitätseinschränkung zugunsten anderer Staaten (insb gegenüber der UdSSR) vermieden werden. Gleichzeitig sollte Österreich aber in den Genuss der Vorteile des Neutralitätsregimes kommen, und zwar über eine Selbstbindung gegenüber der Völkerrechtsgemeinschaft als ganzer. Österreich hat somit „aus freien Stücken“ ein bestimmtes völkerrechtliches Regime für die Gestaltung seiner Außenbeziehungen gewählt; dieses ist Österreich nicht aufoktroiyert worden.

Dieser Ansatz sollte möglicherweise auch Auswirkungen auf die weiteren Optionen Österreichs zeitigen: Die Beendigung der „immerwährenden“ Neutralität eines neutralisierten Staats scheint schwerer zu bewerkstelligen zu sein als die Aufgabe eines frei gewählten, „immerwährenden“ Neutralitätsregimes, wenngleich auch im zuletzt genannten Fall eine völlig freie Dispositionsmöglichkeit mit dem Konzept einer „Bindung“ nicht vereinbar ist.

Insgesamt schuf dieser Ansatz aber sowohl innen- als auch außenpolitisch die bestmögliche Optik für die österreichische Neutralität. Diese für Österreich sehr vorteilhafte Deutung der Neutralitätspflichten dieses Landes war jedoch von Anfang an umstritten¹⁰⁾ – und sie ist es bis heute.¹¹⁾

Bei allem politische Opportunismus, der die traditionelle Auslegung der beschriebenen Regelung zwei-

6) Dieses Trägheitselement äußerte sich allerdings in den Arbeiten jener Autoren nicht, die die neutralitätsrechtlichen Entwicklungen am unmittelbarsten und ohne Kontinuitätsbrüche verfolgten. So zeigen die Arbeiten von *Karl Zemanek* und *Hanspeter Neuhold* stets sehr zeitnah ein großes Gespür für die sich jeweils abzeichnenden neutralitätsrechtlichen Strukturänderungen.

7) Eine detaillierte Analyse dieser Thematik wird in der in FN 1 erwähnten Studie vorgenommen.

8) Vgl dazu *Riklin*, Neutralität am Ende? – 500 Jahre Neutralität der Schweiz, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 5/2006 I 583.

9) Die vier Signatarmächte anerkannten die Neutralität Österreichs ausdrücklich. Bis 1957 folgten 58 weitere Anerkennungserklärungen. Vier Staaten nahmen die dauernde Neutralität Österreichs zur Kenntnis. Fünf Staaten (Kuba, San Domingo, Haiti, Uruguay und Island) antworteten überhaupt nicht. Allein an die Volksrepublik China wurde auch noch nachfolgend ein Anerkennungsersuchen gerichtet, das 1971 positiv beantwortet worden ist. Für diese Zusammenstellung vgl *W. Hummer*, Neutralität versus „Beistands-“ und „Solidaritätsklausel“ im Vertrag über eine Verfassung für Europa, in *W. Hummer* (FN 4) 293.

10) Vgl für die Vergangenheit *Reut-Nicolussi*, Die österreichische Neutralitätserklärung vom 26. Oktober 1955, in *Internationales Recht und Diplomatie* 1956, 1 (20 f) und *Ermacora*, Österreichs Staatsvertrag und Neutralität (1957), 108 ff. „Die österreichische Neutralitätserklärung ist ihrem Gehalt nach eine innenpolitische Entscheidung [...] Die Verpflichtung liegt zunächst in einer Beschränkung, die sich der Bundesverfassungsgesetzgeber durch diese Neutralitätserklärung selbst gegeben hat [...] Österreich kann sich durch Aufhebung seines Neutralitätsgesetzes seiner Selbstbeschränkung wieder entledigen“.

11) In jüngerer Zeit hat *Cede*, der frühere Leiter des Völkerrechtsbüros in Wien, diese Argumentation aufgegriffen und fortentwickelt. Laut *Cede* hätte ein völkerrechtlicher Verpflichtungswille nicht nur in Bezug auf das Moskauer Memorandum gefehlt, sondern auch in Bezug auf die nachfolgend abgegebene Neutralitätserklärung. Vgl *Cede*, Österreichs Neutralität und Sicherheitspolitik nach dem Beitritt zur Europäischen Union, *ZRV* 1995, 142. Für eine noch aktuellere Stellungnahme in diesem Sinne vgl *Potacs*, Wie neutral ist Österreich? in *Palencsar et al* (Hrsg), *Wissen schafft Frieden* (2005) 202: „Außerdem kann die herrschende Auffassung überhaupt hinterfragt werden, wonach durch die bloße Notifikation eine völkerrechtliche Bindung bewirkt wurde.“

felsohne geprägt hat, ist ihr – zumindest in ihrem Kernbereich – Überzeugungskraft jedoch nicht abzuspüren. Dass auch einseitige Akte völkerrechtliche Bindungen erzeugen können, ist unbestritten.¹²⁾ Ebensov wenig kann ein Verpflichtungswille der österreichischen Regierung in Frage gestellt werden, wobei das Moskauer Memorandum in Verbindung mit dem NeutralitätsG betrachtet werden muss.¹³⁾

Die Relevanz der österreichischen Neutralitätsverpflichtung kann also schwerlich über die Form ihrer Begründung in Zweifel gezogen werden. Die faktische Relativierung dieses Instituts geschieht vielmehr über zwei andere Wege: Einmal über das Recht der EU, zum anderen – was oft übersehen wird – über die Neudeutung der Neutralität auf völkerrechtlicher Ebene, wie nachfolgend noch auszuführen sein wird.

In Bezug auf die weiteren Phasen der österr Neutralitätsdiskussion seien zusammenfassend¹⁴⁾ nur folgende Elemente in Erinnerung gerufen.

- In der Phase der „Indifferenz“ (1958 – 1967) war keine intensivere Auseinandersetzung mit Neutralitätsfragen in Österreich erkennbar.
- In der Phase der „Übertreibung“ (1967 – 1989) wurde das Neutralitätskonzept hingegen – angetrieben von einer Intensivierung des Ost-West-Konflikts – ideologisch überhöht. Die dauernde (immerwährende) Neutralität wurde in Verbindung gebracht mit entsprechenden Vorwirkungen, und zwar auch im wirtschaftlichen Bereich.¹⁵⁾
- In die EU-Beitrittsverhandlungen ist Österreich mit sehr weitreichenden Neutralitätsverwahrungen gegangen. Beendet wurde dieser Prozess dagegen mit einer praktisch vollständigen Aufgabe dieser Vorbehalte. Zumindest formal – und primär an die eigene Bevölkerung gerichtet – konnte freilich am Neutralitätsprinzip festgehalten werden.

Dafür waren iW folgende Gründe ausschlaggebend. Zum einen fehlten im Unionsrecht die kompetenzrechtlichen Grundlagen, um von der Union eine Neutralitätsgefährdung ausgehen zu lassen. Zum anderen war es Irland im Zuge der Aushandlung des 1992 in Kraft getretenen Vertrags von Maastricht gelungen, eine Neutralitätsgarantie in das Vertragswerk einzubauen, die sog „irische Klausel“. Danach berührt die Politik der Union nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten. Schließlich ist noch hervorzuheben, dass Österreich zwischenzeitlich das gesamte Konzept der Vorwirkungen der dauernden Neutralität – insb im Bereich der wirtschaftlichen Verpflichtungen – völlig aufgegeben hatte und somit die Neutralitätsverpflichtung weit enger definiert hat.

Erst mit dem Vertrag von Lissabon sind dagegen unionsrechtliche Pflichten eingeführt worden, die geeignet sind, unmittelbar in Konflikt mit dem Neutralitätsrecht (traditioneller Prägung) zu treten. Von besonderer Bedeutung sind dabei die Beistands- und Solidaritätsverpflichtung.

Schon 1995 wäre es somit angezeigt gewesen, die neutralitätsrechtliche Diskussion auf eine neue Basis zu stellen. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ist dieser Schritt unumgänglich.

C. Österreichs Neutralität und der Vertrag von Lissabon

1. Die Rechtsgrundlagen

Besteht Österreichs Neutralität nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon noch fort? Die Beantwortung dieser Frage setzt in erster Linie eine Analyse der einschlägigen Bestimmungen des EUV und des AEUV voraus. Es wird aber auch zu zeigen sein, dass diese Untersuchung parallel auf eine völkerrechtliche Untersuchung angewiesen ist. Wenn eine Gefährdung des Neutralitätsrechts durch das EU-Recht behauptet oder befürchtet wird, so ist gleichzeitig zu berücksichtigen, was der Bedeutungsgehalt dieses letztlich völkerrechtlichen Instituts auf dieser internationalrechtlichen Ebene ist.

Der Vertrag von Lissabon enthält einerseits Elemente, die die Möglichkeit der Fortführung eines Status dauernder Neutralität weiter in Frage stellen. Andererseits sind die Schutzklauseln bestätigt und erweitert worden, die ein solches Statut ermöglichen sollen bzw können.

Die Neutralität wird einmal – tatsächlich oder potentiell – von der Weiterentwicklung der Gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP) tangiert. Laut Art 42 EUV ist die GSVP integraler Bestandteil der GASP.

„Sie sichert der Union eine auf zivile und militärische Mittel gestützte Operationsfähigkeit. Auf diese kann die Union bei Missionen außerhalb der Union zur Friedenssicherung, Konfliktverhütung und Stärkung der internationalen Sicherheit in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Charta der Vereinten Nationen zurückgreifen. Sie erfüllt diese Aufgaben mit Hilfe der Fähigkeiten, die von den Mitgliedstaaten bereitgestellt werden.“

Diese Aufgaben werden traditionell mit dem Terminus „Petersberg-Aufgaben“ umschrieben. Es sind dies Aufgaben, die von der Westeuropäischen Union (WEU) am Petersberg, einem Vorort von Bonn, im Jahr 1992 definiert worden sind. Es handelt sich dabei um:

- humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze,
- friedenserhaltende Aufgaben sowie
- Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedenserhaltender Maßnahmen.¹⁶⁾

In Art 43 EUV wurden die Petersberg-Aufgaben übernommen und weiter ergänzt. Sie umfassen nunmehr auch:

- Aufgaben der militärischen Beratung und Unterstützung,
- Aufgaben der Konfliktverhütung und der Erhaltung des Friedens und
- Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten.¹⁷⁾

12) Vgl UNILC Special Rapporteur *V Rodríguez Cedeño*, Ninth Report on Unilateral Acts of States (6 April 2006) UN Doc A/CN.4/569.

13) So zu Recht *Griller*, Verfassungen der österreichischen EU-Mitgliedschaft, ZVR 1995, 89 (115).

14) Vgl im Detail die in FN 1 erwähnte Publikation.

15) Vgl dazu grundlegend *Bindschedler*, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, ZaöRV 1956/1957, 1 (3 ff).

16) Vgl die Petersberg-Erklärung v 19. 6. 1992, Pkt II 4.

17) In diesem Zusammenhang ist fraglich, ob überhaupt noch von „Petersberg-Aufgaben“ gesprochen werden kann, da sich die Zielrichtung dieser Maßnahmen von jener des Jahres 1992 doch wesentlich verändert hat.

Ist die GSVP eine Teilmenge der GASP, so ist die gemeinsame Verteidigungspolitik wiederum eine Teilmenge der GSVP. Die gemeinsame Verteidigungspolitik wird schrittweise festgelegt. Im Vertrag von Nizza war noch die Formulierung enthalten, dass die schrittweise Festlegung der gemeinsamen Verteidigungspolitik zu einer gemeinsamen Verteidigung führen könnte. Der Vertrag von Lissabon verwendet nicht mehr den Konjunktiv, sondern den Indikativ: Die gemeinsame Verteidigungspolitik führt zu einer gemeinsamen Verteidigung, sobald der Europäische Rat dies einstimmig beschlossen hat.¹⁸⁾

Eine Gefährdung einer neutralen Politik nach Maßgabe dieser Bestimmung ist damit allein eine zukünftig-potentielle.

Unmittelbar in Konflikt mit dem Neutralitätsstatus scheint dagegen Art 42 Abs 7 EUV zu treten, der Art V des WEU-Vertrags nachgebildet ist.¹⁹⁾ Danach **müssen** die anderen Mitgliedstaaten im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats nach Art 51 der UN-Charta **alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung** leisten. Damit wird ein Verteidigungsbündnis geschaffen. Verteidigungsbündnisse wurden traditionell mit den Pflichten eines dauernd Neutralen für unvereinbar erklärt, uzw mit der Begründung, dass der dauernd Neutrale auf dieser Grundlage im Kriegsfall nicht mehr neutral sein kann.

Diese Regelung deutet auf den ersten Blick darauf hin, dass von der Neutralität Österreichs wenig mehr verblieben ist. Dieser Eindruck wird aber wiederum relativiert, wenn man diese Normen einer näheren Würdigung unterzieht und sich vor allem auch die vielfältigen Schutzmechanismen vor Augen führt, die als Absicherung der Neutralität in Anspruch genommen werden können.

a) Abstimmungsvorbehalte (*caveats*) und Mehrheitsregeln

Die mit dem Lissaboner Vertrag eingeführte Beistandsverpflichtung gilt nicht unbedingt, wobei in erster Linie sog Abstimmungsvorbehalte (*caveats*) hervorgehoben werden müssen.

So enthält Art 42 Abs 2 UAbs 2 die sog „irische Klausel“, die seit dem Vertrag von Maastricht, auf Betreiben Irlands, die Position der Neutralen absichert und damit auch den Beitritt Österreichs zur EU erheblich erleichtert hat: „Die Politik der Union nach diesem Abschnitt berührt nicht den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten [...]“²⁰⁾

Die genaue Bedeutung dieser Bestimmung hat zu einigen Diskussionen Anlass gegeben. Es ist offenkundig, dass diese Klausel nicht dazu geeignet sein kann, neutralitätswidriges Verhalten einzelner Mitgliedstaaten nach außen unter Verweis auf eine unionsinterne Sanierungsbestimmung abzuschirmen. Dies käme einem Vertrag zu Lasten Dritter bzw der Behauptung eines Vorrangs des Unionsrechts gegenüber dem Völkerrecht auf universeller Ebene gleich. Eine solche Wirkungsweise dieser Bestimmung wird aber auch nicht vertreten.²¹⁾

Diese Bestimmung richtet sich an die Union selbst und legt ihr die Achtung der Besonderheiten der Verfassungsstrukturen einzelner Mitgliedstaaten auf.

b) Betonung der „irischen Klausel“ und Frage der Zulässigkeit von sog „asymmetrischen Verteidigungsbündnissen“

Auch die oben erwähnte Beistandsgarantie gem Art 42 Abs 7 EUV gilt nicht unbedingt. Sie wird nochmals – im selben Artikel – mit der irischen Klausel in Verbindung gebracht: Die Beistandsgarantie lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt. Diese Schutzklausel könnte einmal so gelesen werden, dass damit die vier neutralen Staaten völlig von der Beistandsregelung gem Art 42 Abs 7 ausgenommen sind. Das ist aber gerade von diesen selbst nicht gewollt, hat doch zB gerade Österreich immer wieder auf die Einführung einer solchen Beistandsregelung gedrängt.²²⁾ Die für die Neutralen günstigste Regelung bestünde zweifelsohne in einer Deutung dieser Bestimmung als „asymmetrische Beistandsverpflichtung“, die den Neutralen nur Rechte, den übrigen EU-Mitgliedstaaten hingegen nur Pflichten auferlegen würde. In der Literatur werden gute Gründe angeführt, weshalb nach einem traditionell-strikten Neutralitätsverständnis auch solche nicht-reziproke Verteidigungsbündnisse als unzulässig erachtet werden müssten.²³⁾ Dagegen ist zu sagen: Die politische Position eines Neutralen, der ein solches Bündnis eingegangen ist, mag sich durch diese Bündnisverpflichtung verändern. In rechtlicher Hinsicht sind diesbezügliche Auswirkungen hingegen nicht zu erkennen.²⁴⁾ →

18) Art 42 Abs 2 EUV.

19) Art V des Vertrags von Brüssel v 17. 3. 1948 (idF des Abkommens von Paris v 23. 10. 1954) lautet: „If any of the High Contracting Parties should be object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power.“ Die WEU ist gegenwärtig in Abwicklung begriffen. Diese soll noch in der ersten Jahreshälfte 2011 vollständig abgeschlossen sein.

20) Vgl auch Art 17 Abs 2 EUV alt.

21) AA *Hummer* (FN 9) 326, der ausführt, Österreich qualifiziere die „irische Klausel“ als Kollisionsnorm iS einer absoluten „Unberührtheitsbestimmung“ mit Vorrangswirkung gegenüber der GSVP. Belege werden dafür aber keine angeführt.

22) Vgl *Hummer*, Neutralität versus „Beistands-“ und „Solidaritätsklausel“ im Verfassungsvertrag (FN 4) 303 f.

23) So schreibt *Hummer* (FN 9) 309 Folgendes: „Die Verhaltensanforderung Dritter, denen gegenüber der Neutrale einen qualifizierten Vertrauensstatbestand aufgebaut hat, ist einem Neutralen gegenüber, der sich in einem solchen Militärpakt als Mitglied befindet, eben anders, wie wenn er sich isoliert an einen Dritten um Hilfe wenden würde. Allein schon die Mitgliedschaft in einem solchen Militärpakt, dh die von vornherein schon feststehende Staatengruppe der Paktmitglieder, die im ‚casus foederis‘ dem Neutralen (verpflichtend) Beistand zu leisten hat, verändert das neutrale Dispositiv.“

24) Für die neutralitätsrechtliche Zulässigkeit solcher Bündnisse *Schweitzer*, Dauernde Neutralität (1977) 111 f (mwN); *ders*, GASP und dauernde Neutralität, in FS Ulrich Everling (1995) 1379 (1389); contra *Hummer* (FN 9) 309. Laut *Schweitzer* ist die neutralitätsrechtliche Zulässigkeit solcher Bündnisse völkerrechtlich anerkannt, laut *Hummer* hätte sich diese Ansicht in der Literatur nicht durchgesetzt. Tatsächlich dürfte weder der eine noch der andere Nachweis überzeugend zu führen sein. Interessanterweise optieren *Hummer* und *Schweitzer* in dem gemeinsam herausgegebenen Band „Österreich und die EWG“ (1987) für die Position von *Schweitzer* und begründen ein diesbezügliches Bündnisverbot für Österreich spezifisch mit dem Neutralitätsgesetz: „Defensivbündnisse ohne Reziprozitätswirkung zugunsten des dauernd Neutralen wären zwar erlaubt, für Österreich

Ob Art 42 Abs 7 EUV von den Beteiligten tatsächlich als asymmetrisches Verteidigungsbündnis verstanden wird, ist allerdings nicht restlos geklärt.

Die betreffende Bestimmung kann durchaus auch in der Form interpretiert werden, dass sie eine Fall-zu-Fall-Prüfung verlangt, wobei von den Neutralen eine gewisse, wenngleich keine blinde Solidarität zu erwarten sein wird. Diese Erwartungshaltung lässt sich im Übrigen bereits vom ersten Satz des Art 42 Abs 7 ableiten, wo festgehalten wird, dass alle Mitgliedstaaten „alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung“ leisten werden. Neutralitätsverpflichtungen können als Einschränkung dieses Handlungsspielraums gesehen werden.

c) Weitere neutralitätsrechtliche Zugeständnisse gegenüber Irland

Irland hat im Übrigen auch im Zuge des Ratifikationsprozesses zum Vertrag von Lissabon weitere Zusagen erhalten, die den neutralitätsrechtlichen Status dieses Landes betreffen und die im weiteren Sinne auch den übrigen Neutralen zugute kommen. So haben die im Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten der EU am 18./19. 6. 2009 einen Beschluss zu den Anliegen der irischen Bevölkerung bezüglich des Vertrags von Lissabon getroffen, wobei ua Folgendes festgehalten worden ist:

„Es bleibt den Mitgliedstaaten – einschließlich Irlands, das im Geiste der Solidarität und unbeschadet seiner traditionellen Politik der militärischen Neutralität handelt – unbenommen, zu bestimmen, welche Art von Hilfe oder Unterstützung sie einem Mitgliedstaat leisten, der von einem Terroranschlag oder einem bewaffneten Angriff auf sein Hoheitsgebiet betroffen ist.“

Dieser Beschluss²⁵⁾ kommt den Neutralen – und damit auch Österreich – sehr weitgehend entgegen: Grundsätzlich entscheiden sie selbst, welche Art von Hilfe oder Unterstützung sie anderen Mitgliedstaaten leisten. Dies bedeutet aber keine völlige Exemption von der Beistandsverpflichtung, denn:

→ Hilfe oder Unterstützung ist zu leisten. Nur hinsichtlich der Bestimmung der Art der Hilfe oder Unterstützung bleibt Spielraum.

→ Zudem schwebt über dieser Schutzklausel generell die Verpflichtung zur Solidarität.

Diese Formel bestätigt somit das bereits zuvor gefundene Ergebnis, wonach extreme Lösungen, sei es in Form des Vorrangs der Solidarität oder der Neutralität, auszuschließen sind. Das genaue Ergebnis dieser Abwägung ist hingegen nicht präeterminierbar.

d) Einstimmigkeitsgrundsatz

Laut Art 42 Abs 4 EUV werden Beschlüsse zur GSVP einstimmig gefasst. Auch im grundsätzlichen Fortbestehen des Einstimmigkeitskriteriums kann ein nicht zu unterschätzender Schutzmechanismus zugunsten der Neutralen gesehen werden. Diese Schutzvorkehrung würde allerdings dann nicht wirken, wenn man ein Veto eines Neutralen gegenüber GASP-Maßnahmen mit militärischen Auswirkungen als Verstoß gegen die Solidaritätsverpflichtungen aus dem Vertrag, ja als Verletzung des „fundamentalen völkerrechtlichen Grund-

satzes von Treu und Glauben“ auslegen würde.²⁶⁾ Eine solche Argumentation ist aber sicherlich nicht haltbar.

Für die Beschlussfassung im Rahmen der GASP gilt nach Art 31 EUV generell das Einstimmigkeitsprinzip. Art 31 Abs 2 sieht zudem die Möglichkeit der konstruktiven Enthaltung vor. Danach kann jedes Ratsmitglied zu seiner Enthaltung eine förmliche Erklärung abgeben. In diesem Fall ist es nicht verpflichtet, den Beschluss durchzuführen, akzeptiert jedoch, dass der Beschluss für die Union bindend ist. „Im Geiste gegenseitiger Solidarität unterlässt der betreffende Mitgliedstaat alles, was dem auf diesem Beschluss beruhenden Vorgehen der Union zuwiderlaufen oder es behindern könnte, und die anderen Mitgliedstaaten respektieren seinen Standpunkt. Vertreten die Mitglieder des Rates, die bei ihrer Stimmenthaltung eine solche Erklärung abgeben, mindestens ein Drittel der Mitgliedstaaten, die mindestens ein Drittel der Unionsbürger ausmachen, so wird der Beschluss nicht erlassen.“

Im Fall konstruktiver Enthaltung besteht auch keine Verpflichtung zur Beteiligung an der Finanzierung der betreffenden Maßnahme.

e) Gefährden Ratsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit die Neutralität?

In verschiedenen Fällen, die allerdings keine militärischen oder verteidigungspolitischen Bezüge aufweisen dürfen, sieht Art 31 Abs 2 EUV nunmehr auch im Rahmen der GASP Ratsbeschlüsse mit qualifizierter Mehrheit vor. Es handelt sich dabei aber überwiegend um Durchführungsmaßnahmen, hinsichtlich welcher der Europäische Rat also schon die Gelegenheit hatte, einstimmig einen Grundsatzbeschluss zu treffen.

Für den unwahrscheinlichen Fall, dass Beschlüsse dieser Art eine Neutralitätsgefährdung aufwerfen (wie erwähnt, sind qualifizierte Beschlüsse im Bereich der GASP dann nicht vorgesehen, wenn sie militärische oder verteidigungspolitische Bezüge aufweisen) und sich zudem eine Neutralitätsgefährdung erst auf der Ebene der Beschlussfassung zur Durchführung eines Europäischen Beschlusses ergeben sollte, haben die neutralen Mitgliedstaaten immer noch die Möglichkeit, diesen Beschluss zu verhindern. Die betreffende Be-

sind sie aber durch Art I Abs 2 des Bundesverfassungsgesetzes über die Neutralität Österreichs ausgeschlossen“ (Ibid 38).

25) Die Beschlüsse der im Europäischen Rat vereinigten Staats- und Regierungschefs der 27 Mitgliedstaaten zählen zu den „uneigentlichen“ Ratsbeschlüssen und sind dem Unionsrecht – nicht der Ebene des Völkerrechts – zuzurechnen. Vgl *Nettesheim*, Kommentar zu Art 249 EGV aF, in *Grabitz/Hilf*, Das Recht der Europäischen Union (20. EL 2002) Rz 219. *Schroeder* betont die potenzielle Verbindlichkeit von Beschlüssen, „durch die sie sich von bloßen Entschließungen unterscheiden, wobei allerdings der Rechtsbindungswille des erlassenden Organs im Einzelfall zu prüfen ist.“ Vgl *Schroeder*, Kommentar zu Art 249 EGV aF, in *Streinz*, EUV/EGV (2003) 2164 Rz 30. Im vorliegenden Fall ist zweifelsohne von einem Rechtsbindungswillen auszugehen.

26) Laut *Hummer* (FN 9, 304) habe der österr Außenminister im Jahr 1999 eine solche Wertung abgegeben. Tatsächlich lautete die Antwort des Außenministers auf die entsprechende parlamentarische Anfrage geringfügig anders – mit weitreichenden Folgen für den Gehalt der Aussage: „Ein Verhalten, wie es in Frage 9 der parlamentarischen Anfrage beschrieben wird, wonach Österreich gegen GASP-Maßnahmen mit militärischen Auswirkungen prinzipiell ein Veto einlegt, wäre als Verstoß gegen den fundamentalen völkerrechtlichen Grundsatz von Treu und Glauben [...] und somit als völkerrechtswidrig zu qualifizieren.“ Vgl 271 desselben Bandes. Hervorhebung durch den Verfasser.

stimmung, die freilich nicht nur im Neutralitätsrechtlichen Kontext genutzt werden kann und die den Grundgedanken des Luxemburger Kompromisses widerspiegelt, lautet:

„Erklärt ein Mitglied des Rates, dass es aus wesentlichen Gründen der nationalen Politik, die es auch nennen muss, die Absicht hat, einen mit qualifizierter Mehrheit zu fassenden Beschluss abzulehnen, so erfolgt keine Abstimmung. Der Hohe Vertreter bemüht sich in engem Benehmen mit dem betroffenen Mitgliedstaat um eine für diesen Mitgliedstaat annehmbare Lösung. Gelingt dies nicht, so kann der Rat mit qualifizierter Mehrheit veranlassen, dass die Frage im Hinblick auf einen einstimmigen Beschluss an den Europäischen Rat verwiesen wird.“

f) „Ständige Strukturierte Zusammenarbeit“

Schließlich besteht noch die Möglichkeit der sog. „ständigen Strukturierten Zusammenarbeit“ gem Art 42 Abs 6, wobei aber keine wie immer geartete Rechtspflicht zur Teilnahme an solchen engeren Kooperationsformen besteht.

Weshalb wurde überhaupt eine EU-Beistandsverpflichtung eingeführt? Auf den ersten Blick muss man den Eindruck gewinnen, dass diese Bestimmung primär zugunsten der Neutralen bzw der Allianzfreien eingeführt worden ist. Tatsächlich waren diese auch die Hauptpromotoren dieser Regelung. Darüber hinaus darf aber nicht übersehen werden, dass der NATO-Vertrag keine Beistandspflicht kennt – eine diesbezügliche Forderung war gerade von europäischer Seite erhoben, von US-amerikanischer Seite aber stets abgelehnt worden. Die EU-Beistandsverpflichtung schließt somit eine Lücke und antizipiert zT eine Entwicklung, hinsichtlich welcher es noch in den Sternen steht, ob sie sich tatsächlich zutragen wird: die Herausbildung einer europäischen Verteidigung im eigentlichen Sinne des Wortes.

2. Die Solidaritätsverpflichtung

Die Stärkung der Sicherheits- und Verteidigungsstrukturen der EU, die Ergebnis eines lang andauernden Prozesses ist, was insbesondere seit dem Vertrag von Maastricht augenscheinlich geworden ist, ist somit von einem Wechselspiel zwischen zwei Grundorientierungen gekennzeichnet, die partiell, aber nicht vollständig konfliktieren: der Forderung nach Wahrung der Identität der Mitgliedstaaten und ihrer Verfassungsstrukturen auf der einen Seite und der Notwendigkeit von und dem Verlangen nach immer intensiverer Solidaritätsübung im europäischen Verfassungsverbund.

Beide Orientierungen haben mit dem Vertrag von Lissabon eine weitere Verstärkung erfahren, was den Kontrast nur umso deutlicher erscheinen lässt.

Der erstgenannte Aspekt erfährt insb in Art 4 Abs 2 EUV seinen Ausdruck.

Schon die bloße Existenz einer GSVP und die dieser innewohnende Entwicklungsdynamik verdeutlichen aber, dass die Tragweite der genannten Verfassungsprinzipien nicht überbetont werden sollte.

Die GSVP ist unmittelbar Ausdruck von Solidarität. Die konkrete Ausgestaltung dieser Politik ist dann Aus-

druck eines Balanceakts zwischen den beiden Orientierungen, wobei die vielfältigen noch offenen Fragen hervorheben, dass es sich hierbei nach wie vor um einen im Gang befindlichen Prozess handelt.

Außerhalb der Bestimmungen zur GASP findet sich aber eine weitere Solidaritätsverpflichtung, die dieses Konzept auch unmittelbar in ihrer Textierung anspricht und die im weiteren Sinne auch von Neutralitätsrechtlichem Interesse ist. Diese Bestimmung ist in Art 222 AEUV enthalten.²⁷⁾ Wesentliche Kennzeichen dieser Solidaritätsverpflichtung sind folgende:

→ Sie wirkt vertikal und horizontal, dh sie bezieht sich sowohl auf die Union als auch auf die Mitgliedstaaten, wobei beide Ebenen bevorzugt im Verbunde zu handeln haben.

→ Sie kommt grundsätzlich reaktiv, dh wenn der Schaden schon eingetreten ist, und auf Ersuchen der politischen Organe des betreffenden Landes zur Anwendung, wodurch eine weitgehende Achtung der mitgliedstaatlichen Souveränität gewährleistet ist.

In zwei Fällen kann aber die Union (nicht die übrigen Mitgliedstaaten) präventiv und ohne Ersuchen des Mitgliedstaats handeln:

→ um terroristische Bedrohungen im Hoheitsgebiet von Mitgliedstaaten abzuwenden und

→ wenn es darum geht, die demokratischen Institutionen und die Zivilbevölkerung vor etwaigen Terroranschlägen zu schützen.

Da es sich hierbei um einen Gefährdungstatbestand handelt, ist rasches Handeln erforderlich und deshalb wurde vom Erfordernis eines diesbezüglichen Ersuchens abgesehen. Diese erweiterten Handlungsmöglichkeiten des Rates könnten auf den ersten Blick neutralitätsrechtlich bedenklich erscheinen, doch greift auf jeden Fall Art 222 Abs 3 Satz 2: Sollten die erforderlichen Maßnahmen Auswirkungen im Bereich der Verteidigung zeitigen, so ist eine einstimmige Beschlussfassung im Rat erforderlich, wodurch neutrale Staaten wiederum Schutz erfahren.

Soweit das Handeln der Union betroffen ist, sind die diesbezüglichen Einzelheiten durch einen Ratsbeschluss noch festzulegen. Die Beschlussfassung erfolgt nach Art 31 Abs 1 EUV, soweit der Beschluss Auswirkungen im Bereich der Verteidigung hat. Dies bedeutet, dass einerseits das Einstimmigkeitsprinzip zur Anwendung kommt, andererseits aber auch eine konstruktive Enthaltung möglich ist. Beiden Vorkehrungen kommt – wie gezeigt – eine wesentliche Schutzfunktion für die Rechte der Neutralen zu. Es stellt sich aber die Frage, ob diese Solidaritätsklausel materiell überhaupt Neutralitätsfragen berühren kann.

Dies ist zu verneinen, wenn man einen traditionellen und gleichzeitig formalistischen Neutralitätsbegriff anwendet.²⁸⁾ Danach wird die Neutralität durch einen Krieg zwischen Staaten aktualisiert. Sosehr die schwer wiegenden, in Art 222 AEUV genannten Vorfälle das Staatsgefüge zerrütten können, so sind sie doch nicht als Krieg im traditionellen Sinne einzustufen. Auch der Extremfall, dass diese Ereignisse zu einem Krieg

27) Titel VII des Fünften Teils des Vertrags (betreffend das „Auswärtige Handeln“) enthält nur diesen einzigen Artikel.

28) Vgl Hummer (FN 4) 336 f.

führen, eignet sich aus dieser Warte nicht, Art 222 AEUV eine Neutralitätsrelevanz zuzuschreiben, da diese Ereignisse gesondert betrachtet werden müssen.

An dieser Sichtweise stört freilich die Realitäts- und Praxisferne. Sie basiert auf einer Völkerrechtssituation des 19. und des angehenden 20. Jahrhunderts, die mit der heutigen wenig mehr gemein hat: Nur Staaten können Kriege führen und der Einzelne ist völlig mediatisiert sowie auch faktisch nicht imstande, autonom oder im Verbunde mit einigen wenigen anderen, Bedrohungen von großer Tragweite auszulösen. Die gegenwärtige Realität ist bekanntlich eine völlig andere. Dies bedeutet noch nicht, dass notwendigerweise ein anderer Neutralitätsbegriff gewählt werden muss. Unter Rückgriff auf das dem Neutralitätskonzept zugrunde liegende Schutzgut, das sich auf die nationale und die internationale Sicherheit bezieht, die Hegung von Gewalt und die Schaffung von stabilisierenden Pufferzonen im internationalen System, besteht aber die Möglichkeit, die Neutralitätsidee zu reaktivieren und ihr eine neue Bedeutung zukommen zu lassen.

Sollte nun ein solches gewandeltes Neutralitätsverständnis zur Geltung kommen – und damit Art 222 AEUV potentiell in diesem Kontext relevant werden –, so bestehen für den Neutralen dennoch Möglichkeiten, seine partikulären Sicherheitsinteressen zu wahren.

3. Erste Schlussfolgerungen zur Rolle der Neutralen in der EU nach Lissabon

Die Regelung zur GSVP bietet somit aus der Sicht der Neutralen ein ambivalentes Bild. Es sind zahlreiche Sicherungsmechanismen eingeführt worden, die die Identität der Mitgliedstaaten, ihre Verfassungsstrukturen und in diesem Zusammenhang uU auch ihre rechtlich-politische Orientierung als Neutrale schützen können. Grundsätzlich kann Österreich EU-rechtliche Maßnahmen im Rahmen der GSVP somit überhaupt verhindern oder zumindest konstruktive Enthaltung üben.

Die Beistandsverpflichtung gem Art 42 Abs 7 EUV könnte hingegen auf den ersten Blick neutralitätsrechtliche Probleme heraufbeschwören, denn die Neutralen können sich – bei aller Rücksicht, die ihnen gegenüber geübt wird – nicht völlig und nicht grundsätzlich der Solidarität entziehen. Sie wollen dies im Übrigen auch nicht, wie die Promotorenrolle Österreichs bei der Einführung dieser Bestimmung belegt. Wenn Österreich Beistand erwartet, wird es wahrscheinlich Gegenleistungen anbieten müssen. Mit einem traditionellen Neutralitätsverständnis ist eine solche Verpflichtung dann uU nicht zu vereinbaren.

Ob Art 222 AEUV die Neutralität aktualisiert, hängt von verschiedenen Elementen ab, wobei noch die Einzelheiten des Beschlusses abzuwarten sind, der nach Abs 3 die Solidaritätsklausel konkretisieren soll.

D. Völkerrechtliche Aspekte

Wie *Zemanek* unmissverständlich festgehalten hat, ist die immerwährende Neutralität ein völkerrechtlicher Status und deshalb verweist auch das NeutralitätsG – wenn auch nur implizit – auf das Völkerrecht zur Bestimmung des Inhalts dieses Status.²⁹⁾ Dabei wird es ei-

ner dynamischen Rezeption stets auf das aktuell geltende – nicht das historische – Völkerrecht verwiesen.³⁰⁾

Will man aber konkret wissen, was nun der konkrete Gehalt des aktuell geltenden völkergewohnheitsrechtlichen Neutralitätsrechts ist, so stößt man auf wenig Greifbares. Schon 1992 spricht *Zemanek* vom Neutralitätsrecht als einem Rechtsgebiet „in chaotischem Zustand“.³¹⁾

Seit 1945 hat das Haager Neutralitätsrecht kaum mehr eine Rolle gespielt, wie insb in den Golfkriegen, im Seekriegsrecht, deutlich geworden ist.³²⁾

Konzeptionell war der Neutralitätsgedanke schwer mit der Idee der kollektiven Sicherheit vereinbar. Nur die Imperfektionen der kollektiven Sicherheit haben Spielraum für Neutralitätsregelungen belassen. Es war aber von Anfang an keineswegs gesichert, dass dauernde Neutralität einen dauernden Platz in der Weltordnung nach 1945 haben sollte.

Selbst in dieser Nischenrolle, die dem Institut der dauernden Neutralität nach 1945 noch zukam, war seine Rolle eine grundlegend verschiedene im Vergleich zu jener bis zum Ersten Weltkrieg. In einem weitgehend anarchischen System der internationalen Beziehungen, das weite Bereiche des internationalen Zusammenwirkens ungeregelt ließ und in welchem das fehlende Verbot, zum Krieg zu schreiten, als *jus ad bellum* interpretiert wurde, als Attribut staatlicher Souveränität, musste jede Form der Hegung der Gewaltanwendung dankbar aufgenommen werden. Es war dies ein Ansatz, ein *bellum-justum*-Kriterium in einer Zeit einzuführen, die naturrechtliche Konzeptionen schon *ad acta* gelegt hatte. Der Schutz, den das Neutralitätsrecht im 19. und im beginnenden 20. Jahrhundert bot, war nicht transzendental begründet, sondern in pragmatisch fundierten Erwartungshaltungen. Auch in dieser Periode war Neutralität die absolute Ausnahme und seine Anerkennung war veranlasst von einem wechselseitigen Anliegen der Abgrenzung von Interessenssphären bzw des Offenhaltens von Ansprüchen, deren Durchsetzung für keine Partei gesichert schien. Die einfache Neutralität fand wiederum ihre Wurzel im allgemeinen Anliegen, eine Konflikteskalation zu vermeiden.

E. Schlussbemerkungen

Im Lichte dieser Entwicklungen ist auch die Beistandsverpflichtung gem Art 42 Abs 7 EUV neutralitätsrechtlich nicht eindeutig zu beurteilen. Wie oben bereits aus-

29) Vgl *Zemanek*, Ändert sich das völkerrechtliche Neutralitätsrecht und mit ihm die österreichische Neutralität? ÖJZ 1992, 177 (178).

30) Was den technischen Aspekt dieser Rezeption anbelangt, so verweist *Zemanek* in diesem Zusammenhang auf Art 9 B-VG, wonach „[d]ie allgemein anerkannten Regeln des Völkerrechts als Bestandteile des Bundesrechtes“ gelten. Der völkergewohnheitsrechtliche Begriff der Neutralität wird also über diese Bestimmung in das Bundesrecht inkorporiert und dann auf das NeutralitätsG angewandt. Nach *Öhlinger*, BVG vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs, in *Korinek/Haloubek* (Hrsg), Österreichisches Bundesverfassungsrecht (1999) FN 70, sei es „wohl richtiger, das BVG Neutralität selbst als einen solchen dynamischen Rezeptor zu deuten“.

31) Vgl *Zemanek*, The Chaotic Status of the Laws of Neutrality, in FS Schindler (1989) 443.

32) Vgl *Bring*, The Changing Law of Neutrality, in *Sztuchi* (Hrsg), Current International Law Issues (1994) 25 (36), unter Verweis auf den Umstand, dass die USA im Ersten Golfkrieg (1980–1988) den Irak unterstützten, aber dennoch den Status eines Neutralen beanspruchten.

geführt, enthält diese Norm Schutzklauseln zugunsten der Neutralen, wobei allerdings nicht gesichert ist, dass diese Regelung von den EU-Mitgliedstaaten als asymmetrisches Verteidigungsbündnis interpretiert wird. Wenn von Österreich im Falle eines bewaffneten Angriffs Solidarität verlangt wird, würde dies dann zu einer Verletzung der Neutralität führen? Kann man möglicherweise schon im Vorgriff von einer Unvereinbarkeit dieser Verpflichtung mit den Pflichten des dauernd Neutralen sprechen?

Die Antwort auf diese Fragen muss differenziert ausfallen:

In erster Linie besteht ein breiter Spielraum, was die Form der Solidaritätsausübung anbelangt. Möglicherweise ist die militärische Unterstützungsleistung auch weniger attraktiv als bspw ein wirtschaftlicher Beitrag, der sich dann auch mit klassischen Neutralitätspflichten in Einklang bringen ließe. Es könnte durchaus argumentiert werden, dass die übrigen Mitgliedstaaten an militärischer Solidarität durch die Neutralen nicht interessiert seien. Die Irland – auch mit Blick auf die übrigen Neutralen – noch im Jahr 2009 gegebenen Garantien deuten in diese Richtung.

Sollte hingegen von den Neutralen im Bündnisfall Solidarität auch militärischer Art abverlangt werden, so wäre in traditioneller Betrachtungsweise ein neutralitätsrechtliches Problem gegeben. Diesen Sachverhalt zu klären, gebietet die materiellrechtliche Grundessenz des Neutralitätskonzepts in moderner Interpretation.

Generell ist festzuhalten, dass die EU mit dem Aufbau eigener militärischer Kapazitäten bzw auch schon mit der Beanspruchung von „geliehenen“ Kapazitäten völkerrechtlich ihr Gesicht ändert. Sie kommt damit immer mehr in die Nähe von Regionalabkommen nach Kapitel VIII der UN-Satzung. Sie ist sowohl vom UN-Sicherheitsrat³³⁾ als auch von der Generalversammlung³⁴⁾ in dieser Form qualifiziert worden. Während in der Vergangenheit eine formale Sichtweise vorherrschte, die ua auf die Struktur des Abkommens Bezug nahm und deshalb einer primär wirtschaftsorientierten Organisation wie der EG oder auch einem Verteidigungsbündnis wie der NATO die Eigenschaft als Regionalabkommen versagte, überwiegt nunmehr eine funktionalistische Sichtweise.³⁵⁾ Damit ist also die konkrete Wahrnehmung von bzw Betrauung mit Funktionen gem Art 52 f ausschlaggebend, damit eine Qualifizierung als Regionalabkommen erfolgen kann. Mit UN-Mandat von der EU durchgeführte militärische Maßnahmen sind damit auch aus dieser Perspektive neutralitätsrechtlich unbedenklich.

Sehr wohl problematisch wären dagegen unilaterale, von den Vereinten Nationen nicht autorisierte Maßnahmen, insb wenn diese in eine sog „humanitäre Intervention“ ausarten würden.³⁶⁾ In diesem Zusammenhang könnte nun eine besondere Aufgabe für ein sich

weiter als neutral erklärendes Österreich in der EU gefunden werden. Österreich könnte eine Kontrollfunktion dahingehend wahrnehmen, dass das außenpolitische Handeln der EU strikt UN-konform bleibt. In diesem Falle würde das – wie immer definierte – Neutralitätsrecht Österreichs nämlich nicht aktualisiert werden und Österreich könnte darauf vertrauen, völkerrechtskonform zu handeln.

Es mag zutreffen, dass ein völkergewohnheitsrechtliches Institut der dauernden Neutralität nicht (mehr) identifizierbar ist und dass Österreich sich aus den Verpflichtungen aus 1955 – was immer auch ihr konkreter Gehalt gewesen sein mag – im Lichte des Wegfalls des Ost-West-Konflikts unter Berufung auf die grundlegende Änderung der Umstände (*clausula rebus sic stantibus*) ohne weiteres befreien könnte.³⁷⁾

Innenpolitisch besteht aber – wie gezeigt – ein klarer Wille, an der Neutralität festzuhalten, und für Österreich ist hier eine Chance gegeben, diese internen Vorgaben und Sachzwänge in außenpolitisches Kapital umzumünzen. Die österreichische Regierung könnte in diesem Zusammenhang auch dazu beitragen, die eben angesprochenen Divergenzen zwischen der UN-Ebene und der EU-Ebene zu überwinden. Tatsächlich hat Österreich seinen Sitz im UN-Sicherheitsrat auch dazu benutzt, gerade in der Problematik der individuellen Sanktionen – die zu einem erheblichen Zerwürfnis zwischen den Vereinten Nationen und der EU geführt hat – vermittelnd zu wirken.

Die traditionelle österr Völkerrechtsfreundlichkeit muss aber, wenn sie weiter kultiviert und ausgebaut werden soll, innerstaatlich auf verschiedenen Ebenen abgestützt werden. In diesem Zusammenhang sei eine Lanze für die weitere Festigung der internationalrechtlichen Ausbildung an den österreichischen Universitäten gebrochen, und zwar unter paralleler Berücksichtigung von Europarecht und Völkerrecht. Wie bereits eingangs vermerkt, berührt die Neutralitätsthematik zentrale völker- und europarechtliche Fragestellungen. Auch wenn der Neutralitätsbegriff eine völlige Neudeutung erfahren haben mag, kann über die qualifizierte Fortführung dieser Diskussion ein wichtiger Beitrag zur Lösung eben dieser verbundenen Fragestellungen geleistet werden.

33) Vgl Res. 713 (1991) v 25. 9. 1995 und Res. 727 (1992) v 8. 1. 1992.

34) Vgl Abs 93 a) des Ergebnisdokuments des Weltgipfels 2005.

35) Vgl Ch. Walter, Regional Arrangements and the United Nations Charter, in Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Regional Arrangements and the United Nations Charter (2009) Rz 42 ff.

36) Vgl zu dieser Thematik Hilpold, Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal? EJIL 3/2001, 437, <http://homepage.uibk.ac.at/~c31110/deutsch/index.html>

37) Vgl dazu insb H.F. Köck, Neutralität versus Solidarität, in Hummer (Hrsg), Paradigmenwechsel im Völkerrecht zur Jahrtausendwende (2002) 85.

→ In Kürze

Nach 1955 ist die Neutralität in Österreich zu einem Dogma erhoben worden. Dennoch konnte Österreich 1995 der EU beitreten, da das EU-Recht hinreichende Ausnahmen zugunsten der Neutralen kannte. Mit dem

Vertrag von Lissabon und insbesondere mit der Beistandsverpflichtung gem Art 42 Abs 7 EUV ist dies nicht mehr gesichert. Dieser Umstand erscheint aber weniger problematisch, wenn man bedenkt, dass der traditionelle Neutralitätsbegriff ohnehin nicht mehr aufrecht ist. Das Neutralitätskonzept ist in Österreich primär auf der



innenpolitischen Ebene relevant. Dennoch kann dieses Konzept auch auf der unionsrechtlichen Ebene nutzbringend verwertet werden, und zwar als Untermauerung der Verpflichtung Österreichs, für ein völkerrechtskonformes Verhalten der EU auf der außenpolitischen Ebene Sorge zu tragen.



→ **Zum Thema**

Über den Autor:

Dr. Peter Hilpold ist Professor für Völkerrecht, Europarecht und Vergleichendes Öffentliches Recht an der Universität Innsbruck. Kontaktadresse: Universität Innsbruck, Innrain 52, A-6020 Innsbruck. Tel: +43 (512) 507-8336, Fax: +43 (512) 507-2785, E-Mail: Peter.Hilpold@uibk.ac.at, Internet: www.peterhilpold.com

Vom selben Autor erschienen:

Humanitarian Intervention: Is There a Need for a Legal Reappraisal? EJIL 2001, 437, <http://homepage.uibk.ac.at/c311110/deutsch/index.html>

„The duty to protect and the Reform of the United Nations – a new step in the development of International Law?“, in Max Planck Yearbook of United Nations Law (2006) 35.

Literatur:

Zemanek, Ändert sich das völkerrechtliche Neutralitätsrecht und mit ihm die österreichische Neutralität? ÖJZ 1992, 177; *Zemanek*, Österreichs Neutralität und die GASP; Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut 1995; *Neuhold*, Außenpolitik und Demokratie: Immerwährende Neutralität durch juristische Mutation? in FS Öhlinger (2004) 68.