

Abhandlungen

Das Neutralitätsrecht Österreichs und der Schweiz im „weiten Feld“ des internationalen Rechts Aktuelle Entwicklungen im Vergleich

PETER HILPOLD*

I. Einführung

Die neutralitätsrechtliche Diskussion in Österreich ist von einem Auf und Ab gekennzeichnet.¹ Mal ist sie intensiv, mal tritt sie in den Hintergrund.² Die Gründe dafür, weshalb neutralitätsrechtliche Themen wieder aktuell werden, sind unterschiedlich. Sie können in weltpolitischen Entwicklungen begründet sein oder aber ihren Ursprung in rein innerstaatlichen Kontroversen haben. Interessant ist aber, dass sich diese Diskussion immer wieder mit vergleichbaren Auseinandersetzungen in der Schweiz trifft, und das ist gerade auch aktuell der Fall. In einer Gesamtschau muss man den Eindruck gewinnen, dass gegenwärtig der Blick über die Grenze die Ausnahme darstellt; von der jeweiligen Situation, den betreffenden Überlegungen im jeweiligen Nachbarland, scheint wenig bekannt zu sein. Das ist sehr schade, denn ein Blick auf die zentralen Argumentationslinien offenbart erstaunliche Parallelen. Neutralitätsrechtliche Stellungnahmen,

* Professor an der Universität Innsbruck.

¹ Dieser Beitrag beruht auf einem Vortrag gehalten am 8. September 2022 vor dem Schweizer Parlament in Bern im Rahmen eines Expertenhearings am „Tag der parlamentarischen Aussenpolitik“.

² Sowohl in der Schweiz als auch in Österreich scheinen momentan neutralitätsrechtliche Reformdiskussionen wieder auf Eis gelegt worden zu sein. In der Schweiz ist der Versuch von Bundespräsident *Ignazio Cassis*, das Neutralitätsrecht zu modernisieren und mit dem Adjektiv „kooperativ“ zu versehen (auch in Folge der zuerst zögerlichen, international kritisierten Haltung der Schweiz in Bezug auf die Beteiligung an wirtschaftlichen Sanktionen gegen Russland als Folge des Angriffs auf die Ukraine v. 24.2.2022), durch den Bundesrat am 7. September 2022 abgelehnt worden. Die vom Bundespräsident geforderte engere militärische Kooperation mit der EU und der NATO sei schon auf der Grundlage des Neutralitätsberichts aus 1993 möglich, vgl. NZZ v. 8.9.2022, S. 7. Der österreichische Bundeskanzler *Karl Nehammer* erklärte die neutralitätsrechtliche Diskussion für beendet, nachdem zuvor – erneut – auf politischer Ebene ein NATO-Beitritt ins Spiel gebracht worden ist, vgl. Der Standard online v. 7.3.2022, <https://www.derstandard.at/story/2000133894868/neutralitaet-ist-fuer-rendi-wagner-nicht-verhandelbar>.

die gegenwärtig in der Schweizer Qualitätspresse oder auf Onlineportalen präsentiert werden³, zeigen überraschende Ähnlichkeiten mit Auseinandersetzungen in der österreichischen Medien- und Fachwelt. Ein intensiverer Austausch könnte somit für beide Realitäten von großem Nutzen sein.

Dieser Austausch war – wie noch zu zeigen sein wird – in der Vergangenheit intensiver und es waren wohl maßgeblich die unterschiedlichen integrationspolitischen Orientierungen, die auch auf die Auslegung des jeweiligen Neutralitätsrechts als Kernbaustein der spezifischen Außenpolitik abfärbten. Der völkerrechtliche Handlungsrahmen wurde letztlich aber immer uniformer und der außenpolitische Handlungsrahmen ähnelt sich immer mehr: Dies scheint auch zu einer inhaltlichen Annäherung der Neutralitätsdebatte zu führen. Wie abschließend zu zeigen sein wird, sollte dies aber nicht den Blick dafür verstellen, dass der Kontext, der das jeweilige Neutralitätsregime begründet hat, ein sehr unterschiedlicher war.

II. Ausgangspunkt: Moskauer Memorandum und Staatsvertrag von Wien – beide aus 1955

Historische Studien haben gezeigt, dass Überlegungen zur Orientierung des österreichischen Staatsrechts an einem Neutralitätsmodell schon unmittelbar nach dem 1. Weltkrieg angestellt worden sind.⁴ Die definitive Option dafür fiel aber erst einige Zeit nach dem 2. Weltkrieg, und zwar als – durchaus genialer – Schachzug, um den Stillstand im Ringen um die Wiedergewinnung der österreichischen Souveränität zu überwinden. Es war dies eine Zeit, in der der Kalte Krieg auf ständig neue Höhepunkte zu-

³ Vgl. besonders pointiert *René Rhinow*, Wie weiter mit der Neutralität?, Die Schweiz in Europa, 28. Juni 2022, <https://suisse-en-europe.ch/rene-rhinow-wie-weiter-mit-der-neutralitaet/> sowie die Replik dazu von *Mark E. Villiger*, Die dauernde Neutralität der Schweiz – eine Ergänzung, Unser Recht v. 4. August 2022, <https://unser-recht.ch/2022/08/04/mark-e-villiger-die-dauernde-neutralitaet-der-schweiz/>. Vgl. auch *Oliver Diggelmann*, Die Schweiz darf bei allen Sanktionen mitmachen, in: Tages-Anzeiger, v. 22.2.2022, <https://www.tagesanzeiger.ch/dann-machen-wir-uns-politisch-und-moralisch-enorm-angreifbar-793560648925> (zuletzt aufgerufen am 14.09.2022). Sehr kritisch zum rechtlichen Fortbestand und zur faktischen Relevanz der Schweizer Neutralität *Thomas Cottier*, Abschied von der Neutralität, 25. Mai 2022, <https://suisse-en-europe.ch/thomas-cottier-abschied-neutralitaet/>. Für einen aktuellen Vergleich zwischen der Schweizer und der österreichischen Neutralität siehe *Werner Bartl*, Warum die Schweiz mit ihrer Neutralität hadert und Österreich nicht, SWI swissinfo.ch, 21. Juni 2022, https://www.swissinfo.ch/ger/schweiz-oesterreich-neutralitaet-ukraine-militaer-waffenlieferung_warum-die-schweiz-mit-ihrer-neutralitaet-hadert-und-oesterreich-nicht/47687576 (zuletzt aufgerufen am 14.09.2022).

⁴ Vgl. *Wolfgang Müller*, Wozu dient Österreich heute die Neutralität?, in: Die Presse v. 29.10.2015.

steuerte; das Tauwetter nach dem Tod *Stalins* 1953 sollte genutzt werden, um den Abzug der sowjetischen Truppen mit dem Angebot einer Neutralitätsregelung zu erreichen, die am Schweizer Modell orientiert sein sollte.⁵ Am 15. April 1955 verpflichtete sich eine österreichische Regierungsdelegation in Moskau, dafür Sorge zu tragen, dass sich Österreich zu immerwährender Neutralität der Art, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird, verpflichten würde.

Diese Bemühungen mündeten in das Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955, allerdings mit einer Besonderheit: Vom Schweizer Vorbild war dort keine Rede mehr.

Dieses aus zwei Artikeln bestehende Gesetz ist knapp und nüchtern. Der hier maßgebliche Art. 1 lautet folgendermaßen:

„(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 ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten 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.“

Neutralität ist somit kein Selbstzweck, sondern steht unmittelbar im Dienste des Schutzes von Gebietshoheit und Souveränität. Instrumental dazu ist die Bündnisfreiheit sowie die Nichtzulassung von Stützpunkten fremder Staaten auf seinem Gebiet. Dies lässt die Überlegung zu, dass dann, wenn das genannte übergeordnete Ziel der Verteidigung der Unabhängigkeit auf anderem Wege besser verwirklicht werden kann, die Neutralität als solche – und mit ihr die genannten selbst auferlegten Beschränkungen – wieder in Frage gestellt werden können. Dies gilt umso mehr, als Österreich ja nicht „neutralisiert“ worden ist, also den Neutralitätsstatus zwangsweise auferlegt erhalten hat, sondern diesen „aus freien Stücken“ gewählt hat.

In rechtlicher Hinsicht werfen diese Äußerungen zahlreiche Fragen auf. Die damit verbundenen Widersprüche lassen sich kaum auf einen gemeinsamen Nenner bringen, geschweige denn lösen. So waren die von der österreichischen Regierungsdelegation abgegebenen Zusagen zweifelsohne eine Vorbedingung für den Staatsvertrag vom 15. Mai 1955 und den Abzug der sowjetischen Truppen. Das Moskauer Memorandum als reines „gentlemen’s agreement“ ohne jegliche rechtliche Bindungswirkung abzutun, so wie dies durch die österreichische Völkerrechtslehre seit *Verdross* geschieht,⁶ greift wohl zu kurz. Andererseits hat Moskau aber dem öster-

⁵ Vgl. zu diesem Prozess *Christian Jenny*, Konsensformel oder Vorbild? – Die Entstehung der österreichischen Neutralität und ihr Schweizer Muster, 1995.

⁶ Vgl. zur diesbezüglichen Diskussion *Peter Hilpold*, Solidarität und Neutralität im Vertrag von Lissabon, 2010, S. 28 ff. Für den international renommierten österreichischen Völkerrechtler *Josef L. Kunz* begründete das Moskauer Memorandum eindeutig völkerrecht-

reichischen Anliegen, die Neutralitätsverpflichtung nicht in den Staatsvertrag aufzunehmen – woraus tatsächlich eine völkervertragliche Verpflichtung zur Wahrung der Neutralität hätte abgeleitet werden können – Rechnung getragen.

Die österreichische Neutralitätsverpflichtung beruht auf dem Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955, das allen Staaten, mit denen Österreich damals diplomatische Beziehungen unterhielt, notifiziert worden ist. Was ist aber grundsätzlich von einer „aus freien Stücken“ übernommenen Verpflichtung auf völkerrechtlicher Ebene zu halten?

Die österreichische Lehre hat ein kompliziertes Konstrukt entwickelt, wonach die Notifikation des Neutralitätsgesetzes mit anschließender Bestätigung der Kenntnisnahme einen aufeinander bezogenen Komplex an einseitigen Rechtsgeschäften mit entsprechender Bindungswirkung begründet habe, von dem sich Österreich durch *contrarius actus* wieder lösen könne.⁷ Ganz abgesehen davon aber, dass diese Position außerhalb Österreichs, soweit ersichtlich, nicht nur nicht bestätigt worden ist, sondern wahrscheinlich nicht einmal bekannt ist, wäre ein solcher Ansatz, sollte er von der Staatengemeinschaft tatsächlich Anerkennung finden, nicht unbedingt hilfreich zum Schutz der österreichischen Handlungsfreiheit: Was tun, wenn ein Staat gegen die Rücknahme der Notifikation, gegen den *contrarius actus*, Protest erheben würde? Wäre Österreich dann dennoch dauerhaft an seine Neutralitätserklärung gebunden? Für Österreich wäre damit, mit der Bezugnahme auf dieses komplexe Konstrukt, wenig gewonnen.

In Summe zeigt allein schon diese Diskussion in rechtlich-dogmatischer Hinsicht den Geburtsfehler der österreichischen Neutralität sehr deutlich auf: Die Frage, wie viel an „hartem Recht“, insbesondere an „Völkerrecht“ in diesem Konzept zu finden ist, ist schwer zu beurteilen, sind doch viele, formal anspruchsvolle Deutungen in diesem Bereich sichtlich interessensgeleitet und stehen in rechtlicher Hinsicht auf tönernen Füßen.

In völkerrechtlicher Hinsicht war von Anfang an die Frage zu klären, welchen Stellenwert das Institut der Neutralität im UN-System, das von einem absoluten Gewaltverbot bzw. einem Gewaltmonopol der Vereinten Nationen im System der kollektiven Sicherheit geprägt war, noch haben konnte. Im Verhältnis zur Situation des Jahres 1907, in dem die beiden für die völkerrechtliche Regelung der Neutralität zentralen Haager Abkommen geschlossen wurden, hatte sich die Situation damit ganz grundlegend geändert.⁸ Aus der ganz spezifischen Situation des Jahres 1955 heraus be-

liche Verpflichtungen, vgl. *Josef L. Kunz*, *Austria's Permanent Neutrality*, in: 50 AJIL 1956, S. 418–425 (421).

⁷ So *Stephan Verosta*, *Die dauernde Neutralität – ein Grundriss*, 1967, S. 65.

⁸ V. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 („Abkommen, betreffend die Rechte und Pflichten der neutralen Mächte und Personen im Falle eines Landkrieges“) und XIII. Haager Abkommen vom 18. Oktober 1907 („Abkommen, betreffend die Rechte und Pflichten

trachtet, machte eine Neutralitätsverpflichtung (welcher Natur auch immer) natürlich Sinn, um Bewegung in die Verhandlungen zur Wiedergewinnung der österreichischen Souveränität zu bringen.

Zu beachten ist auch, dass das Neutralitätsgesetz vom 26. Oktober 1955 ein Verfassungsgesetz ist und damit die darin enthaltenen – wenn auch knapp formulierten – Verpflichtungen einen innerstaatlichen Bindungscharakter qualifizierter Natur schufen. Wie nachfolgend zu zeigen sein wird, kommt das Neutralitätsgesetz aus 1955 in seiner ursprünglichen Form mittlerweile nicht mehr zur Anwendung.

III. Die fünf Phasen der Entwicklung des österreichischen Neutralitätsrechts

Die Entwicklung des österreichischen Neutralitätsrechts kann in vier Phasen unterteilt werden, wobei sich diese Entwicklung erheblich an der Schweizer Neutralitätsdiskussion orientierte⁹ bzw. von dieser zeitweise in geradezu bestimmender Form beeinflusst worden ist.

Wir können demnach unterscheiden zwischen folgenden Phasen:¹⁰

1. Begründung der Neutralität (1955/1956)
2. Indifferenz (1956–1967)
3. Übertreibung (1967–1989)
4. Ende des Ost-/West-Konflikts und EWG/EU-Annäherung (1989–1993)
5. Verunsicherung, Suche nach neuen Inhalten und Orientierungen nach dem weitgehenden Wegfall der traditionellen Grundlagen.

der Neutralen im Falle eines Seekriegs“). Kritisch zur fortbestehenden völkerrechtlichen Relevanz der Haager Abkommen *Cottier* (Fn. 3): „Das Neutralitätsrecht der Haager Konventionen von 1907 entstand im Zeitalter gleichgestellter und ideologisch weitgehend gleichgesinnter Staaten und Kolonialmächte. Es wurde durch das System der kollektiven Selbstverteidigung überholt. Diese Unvereinbarkeit ist einer der Gründe, weshalb die neutrale Schweiz den Vereinten Nationen so spät beitrat.“

Die Haager Abkommen wurden wiederum stark vom US-amerikanischen Neutralitätsrecht beeinflusst, das seine Wurzeln in den frühen Jahren der Unabhängigkeit der Vereinigten Staaten hat („Neutrality Act“ 1794), einer Zeit, in der die USA militärisch noch nicht gefestigt waren und deshalb Sicherheit in der Neutralität suchten. Somit eine Zeit, die mit der modernen Situation wenig mehr gemein hat. Vgl. dazu *Paul Luif*, *The European Union, a „Neutral“ Power?*, in: Peter Hilpold u.a. (Hrsg.), *Österreich und die EU im Umbruch*, 2022, S. 81–101 (84).

⁹ Vgl. zur analogen Entwicklung in der Schweiz *Alois Riklin*, *Neutralität am Ende – 500 Jahre Neutralität der Schweiz*, *Zeitschrift für Schweizerisches Recht* 5 (2006) I, S. 563.

¹⁰ Siehe dazu auch *Peter Hilpold*, *Österreichs Neutralität nach Lissabon*, in: *ÖJZ* 13 (2010), S. 590–598 (591).

Die erste Zeit ab 1955 war also geprägt von der Konzeption dogmatisch anspruchsvoller Begründungsmuster in der Literatur und einer weitgehenden Indifferenz gegenüber dieser Diskussion in der breiteren Bevölkerung.

Diese Situation änderte sich schlagartig im Jahr 1967 – gerade zu einem Zeitpunkt, zu welchem der EWG-Beitritt in weite Ferne gerückt war (und sich damit eine weitere Parallele zur Schweiz einstellte).

In dieser Periode wurde in der Schweiz, nach den Worten des St. Galler Rektors und Professors für Politikwissenschaft, *Alois Riklin*, die Neutralität zu einer „allumfassenden Staatsdoktrin überhöht“, wobei „fast jedes außenpolitische Problem an einem übertriebenen Neutralitätsbegriff [gemessen wurde].¹¹

Ähnliche, wenngleich nicht ganz so ausgeprägte Positionen wurden nun auch in Österreich vertreten. Österreich übernahm die sog. „Bindschedler“-Doktrin von den Vorwirkungen der dauernden Neutralität. Der Schweizer Völkerrechtler *Rudolf Bindschedler* (1915–1991) hatte die Position vertreten, dass dauernd neutrale Staaten keine Zoll- oder Wirtschaftsunionen mit anderen Staaten eingehen dürfen, wenn dadurch eine Abhängigkeit von einem stärkeren Partner entstehen könnte.¹²

Diese Position passte sehr gut zur neuen außenwirtschaftsrechtlichen Positionierung Österreichs, die, wie erwähnt, nun nicht mehr, auch aufgrund des italienischen Widerstandes, auf einen EWG-Beitritt abstellte, sondern nach Alternativen suchte (EFTA und bilaterale Abkommen mit der EWG). Die Entsprechung war nicht allein zufällig. Die politikökonomische Forschung zeigte vielmehr, dass im Hintergrund Kräfte in die Richtung wirkten, die das reale Bild der maßgeblichen Handlungsfaktoren prosaischer erscheinen lässt:¹³

- Die von der politisch einflussreichen Landwirtschaft geforderten Abschottungsmaßnahmen ließen sich als neutralitätspolitisch geboten verkaufen.
- Die in Österreich relativ große verstaatlichte Industrie konnte damit ebenfalls abgeschirmt werden, und zwar unter Verweis auf neutralitätspolitische Gebote.
- Gleichzeitig konnte sich die österreichische Bundesregierung durch eine aktive Neutralitätspolitik außenpolitisch profilieren.

¹¹ Vgl. *Riklin* (Fn. 9), S. 592.

¹² Vgl. *Rudolf Bindschedler*, Die Neutralität im modernen Völkerrecht, ZaöRV 1956/1957, S. 1–37 (3 ff.).

¹³ Vgl. *Paul Luif*, Der Wandel der österreichischen Neutralität. Ist Österreich ein sicherheitspolitischer „Trittbrettfahrer“?, 1998, S. 23 f.

Der österreichische Verfassungsjurist *Theo Öblinger* hat diese Zusammenfassung folgendermaßen beschrieben:

„Die Gefahr lag nahe und wurde nicht immer vermieden, diese Politik durch rechtliche Argumente zu unterstützen, also das, was sich als sinnvolle und erfolgreiche Neutralitätspolitik erwies, auch als rechtlich geboten zu postulieren.“¹⁴

In der Schweiz war ebenfalls ein Prozess der Überhöhung der Neutralität festzustellen, wobei die Trennlinien zwischen rechtlicher und politischer Argumentation immer unklarer wurden. Selbst der führende Schweizer Neutralitätsexperte, Professor *Dietrich Schindler*, hat dem Institut der dauernden Neutralität die Rechtsnatur von Völkergewohnheitsrecht aberkannt. Gleichzeitig war aber eine interessante Interaktion zwischen der Schweizer und der österreichischen neutralitätsrechtlichen bzw. neutralitätspolitischen Diskussion festzustellen:

So hat die Schweizer Lehre, auf der Suche nach Belegen für den Rechtscharakter der dauernden Neutralität, auf das österreichische Neutralitätsgesetz 1955 Bezug genommen, das bekanntlich seine Grundlage im Moskauer Memorandum findet, das wiederum auf den Schweizer Neutralitätsstatus verweist.¹⁵

Völlig neue Voraussetzungen geschaffen hat der EU-Beitritt Österreichs. Die gesamte Diskussion ab 1995 kann als Versuch gewertet werden, die Folgen dieses Beitritts auf den Neutralitätsstatus zu bestimmen. Die fehlende Bereitschaft bzw. Konsequenz der Politik, diese Folgen nüchtern zur Kenntnis zu nehmen, kann wohl zumindest z.T. damit erklärt werden, dass es handfeste Interessen an der Beibehaltung zumindest des Neutralitätsscheins gibt, so dass sich die rechtliche Argumentation (soweit diese Bezeichnung überhaupt noch vertretbar ist) an diesen Interessen zu orientieren hat. Die daraus resultierende Sprachverwirrung ist enorm.

IV. Die Auswirkungen des EU-Beitritts auf das österreichische Neutralitätsrecht

Österreich ist zum 1.1.1995 der EU beigetreten, und zwar, anders als ursprünglich intendiert und intern kommuniziert, ohne jeglichen Neutralitätsvorbehalt. Die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen, was das entgegenstehende Neutralitätsrecht anbelangt, wurden mit der Einfügung des Art. 23 f B-VG geschaffen, wobei die nach dem Vertrag von Lissabon einschlägige Bestimmung nunmehr folgendermaßen lautet:

¹⁴ Vgl. *Theo Öblinger*, Kommentar zum Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs, in: Karl Korinek/Michael Holoubek (Hrsg.), Österreichisches Bundesverfassungsrecht, 1. Lf. 1999, Abs. 7.

¹⁵ Vgl. *Hilpold* (Fn. 6), S. 45, unter Bezugnahme auf *Dieter Schindler*, 1980, S. 579.

„Österreich wirkt an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union [...] in der Fassung des Vertrags von Lissabon mit [...]“

Teil der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (GASP) ist auch eine sich herausbildende Gemeinsame Sicherheits- und Verteidigungspolitik (GSVP).¹⁶

Neutralitätspolitisch heikel sind in diesem Zusammenhang die 1992 im Rahmen der Westeuropäischen Union definierten sog. „Petersberg-Aufgaben“, die später in den Art. 43 EUV eingeflossen sind.

Umfassten die „Petersberg-Aufgaben“ noch Folgendes:

- humanitäre Aufgaben und Rettungseinsätze
- friedenserhaltende Aufgaben
- Kampfeinsätze bei der Krisenbewältigung einschließlich friedenserhaltender Maßnahmen

so erwähnt die erweiterte Fassung von Art. 43 EUV nunmehr auch folgende Aufgaben:

- Militärische Beratung und Unterstützung
- Konfliktverhütung und Erhaltung des Friedens
- Operationen zur Stabilisierung der Lage nach Konflikten.

Art. 23 f B-VG bzw. nunmehr Art. 23 j B-VG haben als *lex posterior* und *lex specialis* dem Neutralitätsgesetz aus 1955 in zentralen Bereichen derogiert, weshalb davon kaum mehr etwas übrigbleibt.

Zudem ist dann auch noch Art. 42 Abs. 7 EUV zu berücksichtigen, der die EU für den Fall eines bewaffneten Angriffs zu einem Militärbündnis macht – erneut eine Bestimmung, die mit einer zentralen Säule des Neutralitätsgesetzes nicht konform geht.

Dazu hat ein weiterer neutraler Staat der EU, Irland, eine Ausnahme erwirkt, die folgendermaßen lautet:

„Dies [die Beistandsverpflichtung] lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt.“

Interessanterweise wurde diese „irische Klausel“ nicht von Österreich, sondern von Irland ausbedungen, doch konnten sich in der Folge alle Neutralen, und somit auch Österreich, darauf berufen.

¹⁶ Siehe dazu Art. 42 EUV: „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.“ Zur Neutralität als kommunikatives Instrument zur Rechtfertigung einer Politik, die vom Kalten Krieg konditioniert war, siehe *Mathieu Gillibert/Pauline Milani*, Communicating neutrality. Public diplomacy by neutral states at the beginning of the Cold War, *European Review of History* 27 (2020), S. 628–650.

In wie weit die „irische Klausel“ die durch Art. 42 Abs. 7 EUV begründete Beistandsverpflichtung zu einer rein asymmetrischen, nicht-reziproken macht, ist allerdings umstritten: Dass Neutrale nur Rechte haben sollten (also auf Beistand im Falle eines bewaffneten Angriffs), alle übrigen Mitgliedstaaten im Verhältnis zu den Neutralen nur Pflichten, ist wohl schwer mit den auch das EU-Recht durchwirkenden Prinzipien der Solidarität und der Reziprozität vereinbar.

Sieht man sich die bisherige Praxis an, so hat sich Österreich – wie nachfolgend im Detail zu zeigen sein wird – in Sicherheitsanliegen auch durchaus solidarisch gezeigt und kooperiert darüber hinaus auch eng mit der NATO.

Im Zuge des EU-Beitrittsprozesses war noch über eine offizielle Beendigung des Neutralitätsstatus diskutiert worden. Spätestens die US-geführte Irak-Invasion „Iraqi Freedom“ hat aber zu einer „Wiederentdeckung“ der Neutralität¹⁷ geführt und der Wahlkampf um das Bundespräsidentenamt im Jahr 2004, in dem der Neutralitätsbefürworter *Heinz Fischer* als Sieger hervorgegangen ist, wurde dann auch als Bekundung der Bevölkerung für den Neutralitätsstatus gewertet.¹⁸

V. Aktuelle österreichische Praxis im Kontext der EU und im Verhältnis zur NATO

Der „Bündnisfall“ gemäß Art. 47 Abs. 7 EUV wurde erstmals von Frankreich im November 2015 ausgerufen – allerdings in einer sehr speziellen Situation, die außerhalb eines klassischen Angriffs steht, nämlich in Bezug auf die Attentate in Paris vom 13. November 2015.¹⁹ Die österreichische Regierung sah in einer Solidaritätsbekundung keinen Konfliktfall zur Neutralität, wobei aber offen blieb, wie weit diese Solidarität konkret reichen würde.

Immer deutlicher bekennt sich Österreich zur Teilhabe an der Gestaltung der GSVP und sieht in der Neutralität kein Hindernis dazu. Dies kommt in der „Österreichischen Sicherheitsstrategie“ des Jahres 2013²⁰ klar zum Ausdruck; über die Mitarbeit bei der Entwicklung und der Um-

¹⁷ So *Paul Luif*, Die Neutralität: Taugliche sicherheitspolitische Maxime?, in: W. Hummer (Hrsg.), Staatsvertrag und immerwährende Neutralität Österreichs, 2007, S. 363–389.

¹⁸ Ebd., S. 383.

¹⁹ Vgl. *Peter Hilpold*, Terrorismus, Bündnisfall und die Frage der Neutralität, *Wirtschaftsblatt* v. 25.11.2015, S. 23 sowie *ders.*, Die österreichische Neutralität und der Kampf gegen den Terrorismus, in: *JRP* 24 (2016), S. 282–286. Bestätigung fand die Qualifizierung dieser Anschläge als Angriffshandlung durch die SR-Res. 2249 v. 20.11.2015 – wobei allerdings auch diese Resolution einen eher unorthodoxen Einschlag aufwies.

²⁰ <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/sicherheitsstrategie.html>.

setzung der „Globalen Strategie“ des Jahres 2016²¹, durch welche die GSVP eine bedeutende inhaltliche Konkretisierung erfahren hat, wurde der damit eingeschlagene Weg weiter bekräftigt. Das von dieser „Strategie“ geforderte „gezielte Engagement“ bedingt eine Beteiligung an Friedensoperationen, am internationalen Krisenmanagement und an kooperativer Sicherheit.²²

Österreich beteiligt sich an CARD – Koordinierte Verteidigungsplanung in Europa²³ – und an der 2017 begründeten „Ständigen Strukturierter Zusammenarbeit PESCO“ – „Permanent Structured Cooperation“, insbesondere zur „Planung und Entwicklung von Fähigkeiten“. Wird dann auch noch der Europäische Verteidigungsfonds (EVF) berücksichtigt, der einerseits Konsortien von Unternehmen aus verschiedenen Mitgliedstaaten unterstützt, die kooperative Forschung und Entwicklung von Verteidigungsprodukten und -technologien betreiben, andererseits die Erschließung von Lieferketten, so ergibt sich daraus ein „Dreieck“, das wiederum gezielt mit entsprechenden NATO-Aktivitäten verknüpft werden kann.²⁴

Besondere Erwähnung verdient noch die „Europäische Friedensfazilität“, die im Jahr 2021, aufgrund der Corona-Krise weitgehend unbemerkt von der Öffentlichkeit, eingerichtet worden ist. Es handelt sich dabei um eine internationale Organisation mit einem eigenen Budget in der Höhe von 5,692 Mrd. €. Über diese „Friedensfazilität“ sollen operative, militärische Maßnahmen im Bereich der GASP finanziert werden, wodurch die Fähigkeit der Union zur Konfliktverhütung, zur Friedenskonsolidierung und zur Stärkung der internationalen Sicherheit verbessert werden soll.²⁵ Ein eigener Haushalt musste auch deshalb geschaffen werden, da gemäß Art. 41 Abs. 2 EUV Maßnahmen mit militärischen oder verteidigungspolitischen Bezügen nicht über den EU-Haushalt finanziert werden können.

²¹ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe A Global Strategy for European Union's Foreign and Security Policy, Juni 2016. Vgl. dazu *Gerhard Jandl*, Some Observations on the Neutrality of Austria, and its Participation in the European and Euro-Atlantic Security Structures, in: Andreas J. Kumin u.a. (Hrsg.), Außen- und sicherheitspolitische Integration im Europäischen Rechtsraum, FS Hubert Isak, 2020, S. 343–352 (349).

²² Vgl. *Heinz Gärtner*, Die „Global Strategy“ der EU – eine Analyse. (Policy Paper / Österreichisches Institut für Internationale Politik). Wien: Österreichisches Institut für Internationale Politik (oiip) 2016. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-59074-> (zuletzt aufgerufen am 14.09.2022).

²³ Dabei teilen die EU-Mitgliedstaaten auf freiwilliger Basis verschiedene Daten, etwa zu verfügbaren und geplanten Fähigkeiten, der European Defence Agency (EDA – Europäische Verteidigungsagentur) und dem EU-Militärstab (EUMS) mit. Zu weiteren Details vgl. Bundesministerium für Verteidigung (D), <https://www.bmvg.de/de/aktuelles/card-koordinierte-militaerische-planung-europa-4490984>.

²⁴ Ebd.

²⁵ Vgl. Europäischer Rat, Europäische Friedensfazilität, <https://www.consilium.europa.eu/de/policies/european-peace-facility/> (zuletzt aufgerufen am 14.09.2022). Vorläufer waren der Athena-Mechanismus sowie die Friedensfazilität für Afrika, ebd.

In neutralitätsrechtlicher Hinsicht besonders bedeutsam ist der Umstand, dass die Beiträge für das Budget auf der Grundlage des anteiligen Bruttonationaleinkommens (BNE) festgelegt werden, weshalb auch die Neutralen die Aktivitäten aus der Friedensfazilität uneingeschränkt mitfinanzieren. Formal wurde eine Lösung für diese Problematik darin gefunden, dass „Mitgliedstaaten mit einer Sicherheits- und Verteidigungspolitik mit besonderem Charakter“ (also typischerweise die „Neutralen“) Maßnahmen nicht mitfinanzieren müssen, die mit der Anwendung „tödlicher Gewalt“ verbunden sind.²⁶ Gleichzeitig werden die betreffenden Mitgliedstaaten aber nicht aus ihren Solidarverpflichtungen erlassen, sondern diese haben einen Beitrag zu „anderen Unterstützungsmaßnahmen“²⁷ zu leisten, die eben nicht auf die Anwendung „tödlicher Gewalt“ gerichtet sind. In Summe bleibt die Leistung dieselbe; was die Neutralen in einem Bereich weniger leisten, leisten sie im anderen mehr. Der Ratsbeschluss zur Europäischen Friedensfazilität ist unmissverständlich in diesem Punkt und spricht diesen Zusammenhang auch ganz offen an:

„Mit dem zusätzlichen Betrag, den ein Mitgliedstaat leisten muss, der sich bei der Annahme einer Unterstützungsmaßnahme, die eine Lieferung von militärischer Ausrüstung oder militärischer Plattformen vorsieht, die dazu konzipiert sind, tödliche Gewalt anzuwenden, der Stimme enthält, wird gewährleistet, dass der Gesamtbeitrag des Mitgliedstaats für Unterstützungsmaßnahmen seinem Anteil des BNE am Gesamt-BNE der Mitgliedstaaten entspricht. Die Höhe der durch die anderen Mitgliedstaaten zu entrichtenden Beiträge zu Maßnahmen, für die diese zusätzlichen Beiträge geleistet werden, wird von den zusätzlichen Beiträgen nicht beeinflusst. Der Anteil der Kosten der Unterstützungsmaßnahmen, welche die Lieferung von militärischer Ausrüstung oder militärischen Plattformen betrifft, die dazu konzipiert sind, tödliche Gewalt anzuwenden, wird daher infolge dieser Enthaltungen im Vergleich zu dem Anteil anderer im Rahmen der Fazilität finanzierter Unterstützungsmaßnahmen sinken. Infolge der Enthaltung werden die Mittel zurückgehen, die potenziell für Unterstützungsmaßnahmen, die die Bereitstellung solcher Ausrüstungen oder Plattformen betreffen, zur Verfügung stehen.“²⁸

Die Funktionsweise dieses Mechanismus hat sich dann sehr deutlich anlässlich der am 28. Februar 2022 mit zwei unterschiedlichen GASP-Beschlüssen getroffenen Sanktionsmaßnahmen gegen Russland aufgrund der

²⁶ Vgl. Erwg. 4 und 21 sowie Art. 56 Abs. 2 lit. c) des Beschlusses (GASP) 2021/509 des Rates v. 22. März 2021 zur Einrichtung einer Europäischen Friedensfazilität und zur Aufhebung des Beschlusses (GASP) 2015/528. Die Mitgliedstaaten können dazu eine förmliche Erklärung nach Art. 31 Abs. 1 UAbs. 2 abgeben, dass sie aus „wesentlichen Gründen der nationalen Politik [die zu benennen sind], einen Beschluss ablehnen.

²⁷ Ebd., Erwg. 21.

²⁸ Ebd., Erwg. 22.

Ukraine-Invasion gezeigt: So wurden damit einmal 450 Mio. € für militärische Ausrüstung und Plattformen zur Anwendung tödlicher Gewalt²⁹ zur Verfügung gestellt, zum anderen 50 Mio. € für andere Unterstützungsmaßnahmen für die ukrainischen Streitkräfte³⁰. Österreich wurde nur durch den zweiten Beschluss verpflichtet, doch der aliquote Anteil am Gesamtumfang der Unterstützungsleistungen hat sich dadurch nicht geändert.

Der Baseler Staatsrechtler *René Rbinow* hat jüngst in seiner glasklaren Abrechnung mit dem traditionellen Neutralitätskonzept der Schweiz³¹ diesen zentralen Punkt in einer breiteren Perspektive sehr deutlich veranschaulicht:

„Wie ist denn zu begründen, dass schussichere Westen kriegsrelevant sind, Überflüge von Militärflugzeugen, die einem humanitären Zweck dienen, aber nicht? Kann ernsthaft behauptet werden, Verbandsmaterial sei nicht kriegsrelevant? Warum wird die Ausfuhr von Kriegsmaterial nicht auf eigentliche Waffen beschränkt? Güter zu Schutz von Leib und Leben sind vom Haager Abkommen nicht erfasst. Der Terminus „kriegsrelevant“ ist zu verabschieden, denn was ist in einem modernen Krieg nicht relevant?“

Es besteht hier die Gefahr, dass „political correctness“ und eine „feel good“-Mentalität an die Stelle harter juristischer Argumentation treten und all dies unter den Begriff der Neutralität subsumiert wird.

Doch es ist nicht nur die militärische Kooperation innerhalb der GASP bzw. GSVP, die mit den Pflichten eines Neutralen – gemäß der traditionellen Konzeption – nicht vereinbar sind, sondern insbesondere auch das enge Zusammenwirken mit der NATO, das über zwei Schienen verläuft, nämlich unional über die GASP und zudem bilateral im unmittelbaren Verhältnis Österreichs zu diesem Militärbündnis.

So ist die Ständige Strukturierte Zusammenarbeit PESCO gemäß Art. 42 Abs. 6 und Art. 46 EUV sowie Protokoll Nr. 10, an der 25 der 27 EU-Mitgliedstaaten teilnehmen (Malta und Dänemark wirken nicht mit, sehr wohl aber Österreich), nämlich nicht nur darauf ausgerichtet, die Verteidigungsfähigkeiten der beteiligten Mitgliedstaaten innerhalb der EU kompatibel zu gestalten und gemeinsam fortzuentwickeln, sondern es erfolgt gleichzeitig auch eine entsprechende Abstimmung mit der NATO, bspw. im Bereich der Standards.³²

²⁹ Beschluss (GASP) 2022/338 des Rates vom 28. Februar 2022 über eine Unterstützungsmaßnahme im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität für die Bereitstellung militärischer Ausrüstung und Plattformen, die dazu konzipiert sind, tödliche Gewalt anzuwenden, für die ukrainischen Streitkräfte.

³⁰ Beschluss (GASP) 2022/339 des Rates v. 28. Februar 2022 über eine Unterstützungsmaßnahme im Rahmen der Europäischen Friedensfazilität zur Unterstützung der ukrainischen Streitkräfte.

³¹ Siehe Fn. 3.

³² Vgl. bspw. *Lorenzo Giuglietti*, The EU's Permanent Structured Cooperation, NATO, and the US: beyond a zero-sum game, CEPOB 5/2021, Mai 2021, https://intranet.eulacfoundation.org/en/system/files/giuglietti_cepob_5.pdf.

Unmittelbar mit der NATO kooperiert Österreich einmal seit 1995 über die 1994 ins Leben gerufene Plattform der „Partnerschaft für den Frieden“ (Partnership for Peace), in deren Rahmen insgesamt 20 europäische und asiatische Staaten mit der NATO in unterschiedlicher Intensität zusammenwirken.³³ Betroffen davon sind friedenserhaltende Operationen, die humanitäre und die Katastrophenhilfe sowie Such- und Rettungsdienste. Zudem gibt es einen politischen Dialog sowie eine militärische und zivile Zusammenarbeit in dem seit 1997 bestehenden Euro-Atlantischen Partnerschaftsrat (EAPC).³⁴ Zwar wird damit noch kein klassisches Verteidigungsbündnis begründet, aber dennoch eine vertraglich begründete militärische Zusammenarbeit.

Darüber hinaus versehen österreichische Offiziere in verschiedenen NATO-Stäben als sog. „Partner Staff Posts“ Dienste und zudem arbeitet österreichisches Personal in einer Vielzahl von NATO-Arbeitsgruppen mit, in denen insbesondere Fragen der Interoperabilität behandelt werden.³⁵

VI. Die Schweizer Neutralität

Im Vergleich zu Österreich bestehen in Bezug auf die Schweiz vielleicht noch größere Unsicherheiten, was die Rechtsnatur der neutralitätsrechtlichen Verpflichtungen anbelangt. In Bezug auf die Schweiz greift zwar keine EU-rechtliche Überlagerung des Neutralitätsrechts, aber das Vorliegen völkerrechtlicher Verpflichtungen in diesem Bereich ist ähnlich zweifelhaft. Ganz grundsätzlich gilt auch hier die Frage, welchen Stellenwert das traditionelle Neutralitätsrecht nach dem Inkrafttreten der Satzung der Vereinten Nationen, spätestens aber nach dem Beitritt der Schweiz zu dieser Organisation im Jahr 2002, noch haben kann. Die Etablierung des generellen Gewaltverbots und des Rechts auf (auch kollektive) Selbstverteidigung bedeuteten einen radikalen Paradigmenwechsel im Vergleich zur vorherigen Rechtslage, welche die Neutralitätsregeln tatbestandsmäßig voraussetzten. Der Neutralitätsvorbehalt der Schweiz zum Zeitpunkt des Beitritts kann daran substantiell wenig ändern.

Während die offizielle Neutralitätserzählung der Schweiz – gleich wie jene in Österreich – regelmäßig ein überhöhtes, idealisiertes Bild der Neu-

³³ Vgl. *Gerhard Jandl*, 20 Years of Austrian Partnership with NATO, in: *Politorbis* 61 (2016), S. 75–80. Seit 1996 partizipiert auch die Schweiz an dieser Partnerschaft.

³⁴ Vgl. Österreichisches Bundeskanzleramt, Zusammenarbeit mit der NATO, <https://www.bundeskanzleramt.gv.at/themen/sicherheitspolitik/zusammenarbeit-mit-der-nato.html?lang=en>.

³⁵ So die schriftliche Auskunft des ObstdhmfD im österreichischen Bundesministerium für Landesverteidigung auf Anfrage des Autors.

tralität zeichnet³⁶, sind letzthin von sehr qualifizierter Seite³⁷ sehr differenzierte und im Grundton ausgesprochen kritische Analysen dazu veröffentlicht worden. So sei die Schweizer Neutralität historisch aus einer Situation der Schwäche heraus entstanden und von den großen europäischen Mächten im Eigeninteresse akzeptiert worden, da damit ein Puffer zwischen Frankreich und Österreich-Ungarn geschaffen worden sei.³⁸ Nicht die Neutralität, sondern glückliche Wendungen hätten die Schweiz vor den Weltkriegen bewahrt. Die neutrale Position sei mit Geschäftssinn genutzt worden, doch mittlerweile gereiche dieser Status wirtschaftlich, politisch und sicherheitstechnisch zum Nachteil.³⁹

Kennzeichen der Schweizer Neutralität war stets auch ihre Anpassungsfähigkeit an neue Bedürfnisse. So ermöglichte die Berufung auf eine „differenzielle“ Neutralität 1920 den Beitritt der Schweiz zum Völkerbund⁴⁰. Letzthin wurde versucht, über die Einführung des Konzepts der „kooperativen Neutralität“, nicht nur ein international verpönte, völliges Abseitsstehen im Ukraine-Konflikt zu verhindern, sondern generell das offizielle Schweizer Neutralitätsverständnis zu modernisieren.⁴¹

Inwieweit die im Rahmen des Wiener Kongresses übernommene Verpflichtung der Schweiz zur immerwährenden Neutralität in einem völlig veränderten völkerrechtlichen und staatspolitischen Kontext in Europa noch Bestand haben kann, ist mehr als fraglich. Auch für die immer wieder behauptete völkergewohnheitsrechtliche Natur der Schweizer Neutralität fehlt eine überzeugende Begründung und Erklärung. Aus der faktischen Kenntnisnahme des Schweizer Neutralitätsstatus können schwerlich Praxis und Rechtsüberzeugung abgeleitet werden, wobei, selbst für den Fall, dass dies versucht werden sollte, unklar bleiben muss, wer aus einem solchen „Gewohnheitsrecht“ berechtigt oder verpflichtet worden sein soll.

³⁶ Dazu gibt es allerdings schon länger Ausnahmen. Vgl. bspw. die seit vielen Jahren währende kritische Auseinandersetzung mit der Schweizer Neutralität durch *Hans-Ulrich Jost*, z. B. „Origines, interprétations et usages de la neutralité helvétique“, in: *Matériaux pour l'histoire de notre temps* 93 (2009), S. 1–12; „No money, no Switzerland“: a realistic history of Swiss neutrality“, in: *Nor good nor bad nor neutral*, colloquium, 9.9.2009, Berkely Center for New Media, „Le double jeu de la neutralité“, in: *L'Hebdo* v. 2.6.2010 und „Neutralité helvétique: Saisir les opportunités“, in: *L'Europe*, Encyclopédie historiques sous la dir. de Christophe Charte et Daniel Roche, 2018, S. 1632–1640.

³⁷ Vgl. *Cottier*, (Fn. 3) sowie ders., *Das Ende der Neutralität*, in: *NZZ* v. 15. Juni 2022, S. 19.

³⁸ Ebd.

³⁹ Ebd.

⁴⁰ 1938 kehrte die Schweiz – auch angesichts eines offenkundigen Versagens des Systems kollektiver Sicherheit des Völkerbundes – zur „integralen“ Neutralität zurück, in der Hoffnung, damit den eigenen Sicherheitsinteressen besser gerecht werden können.

⁴¹ Siehe dazu „Die Presse“ v. 25.8.2022 S. 1. Die diesbezüglichen Bemühungen des Schweizer Bundespräsidenten *Ignazio Cassis* sind aber mit der Ablehnung des dazu vorbereitenden Berichts am 7. September 2022 gegenwärtig wohl als gescheitert anzusehen.

Zutreffend ist auch, dass das moderne humanitäre Völkerrecht (siehe die vier Genfer Abkommen aus 1949 und auch das I. Zusatzprotokoll aus 1977) die Existenz neutraler Staaten voraussetzt.⁴² Dennoch wird damit kein völkerrechtliches Neutralitätsrecht konstituiert, sondern allein der betreffende Status, soweit vorhanden und ohne nähere Überprüfung seiner rechtlichen Qualität, für humanitätsrechtliche Zwecke instrumental zu Nutze gemacht.

Selbst die Verankerung der Neutralität in der Schweizer Verfassung ist eher schwacher Natur, die daraus resultierende Bindung wenig weitreichend. Die Schweizer Rechtswissenschaft betont regelmäßig die binnengerichtete Natur der in der Verfassung enthaltenen neutralitätsrechtlichen Regelungen.⁴³ So regelt die Schweizer Bundesverfassung aus 1999 primär die verfassungsrechtliche Zuständigkeit für Neutralitätsfragen und ordnet diese der Bundesversammlung (Art. 173) und dem Bundesrat (Art. 185) zu. Sie enthält aber keine Wertentscheidung zugunsten der Neutralität und verleiht dieser keinen höherrangigen Status: Sie findet keine Erwähnung im Zweckartikel (Art. 2), unter den Zielen der Außenpolitik (Art. 54) und der Sicherheitspolitik (Art. 57).⁴⁴

Es wurde die Auffassung vertreten, dass die Neutralität gewohnheitsrechtlich zu materiellem Verfassungsrecht geworden sei, so dass ein Neutralitätsverzicht eine Volksabstimmung erfordern würde.⁴⁵ Es ist dies eine vertretbare Ansicht zu einer Frage, die letztlich eine weitgehend politische Antwort bedingt. Im Detail wäre dann aber immer noch zu prüfen, was unter Neutralität zu verstehen ist. Wie in der Literatur zur Geschichte der Schweizer Neutralität gezeigt, erlebte der Bedeutungsgehalt, den man diesem Konzept im Laufe der Geschichte beigemessen hat, einen kontinuierlichen Wandel.⁴⁶ Des Weiteren divergierten Theorie und Praxis z.T. in sehr weitreichender Form.⁴⁷ Welcher Neutralitätsbegriff sollte zu Völkergewohnheitsrecht geworden sein? Die strengen Regeln des Schweizer Kriegsmaterialgesetzes, die auch einen Weiterexport von Schweizer Waffen im Erwerbsland untersagen, können bspw. schwerlich auf das Völkerrecht zurückgeführt werden.⁴⁸ Problematisch ist auch, dass das traditio-

⁴² Vgl. dazu *Manfred Rotter*, Begründung und Ausgestaltung der immerwährenden Neutralität, 2007, S. 182. Siehe dazu auch *Hilpold* (Fn. 6), S. 19.

⁴³ Vgl. *Urs Saxer*, Art. 185, Rn. 35, in: Bernhard Ehrenzeller/ Benjamin Schindler/ Rainer J. Schweizer/ Klaus A. Vallender (Hrsg.), Die schweizerische Bundesverfassung – St. Galler Kommentar, 3. Aufl. 2014.

⁴⁴ Vgl. *Alois Riklin*, Checkliste zur Neutralität der Schweiz, erscheint in: ASMZ im September 2022.

⁴⁵ Ebd.

⁴⁶ Vgl. insbesondere die Beiträge von *Jost* (Fn. 36).

⁴⁷ Ebd.

⁴⁸ Vgl. Art. 18 Schweizerisches Kriegsmaterialgesetz v. 13. Dezember 1996 (Stand am 1. Mai 2022). Das österreichische Kriegsmaterialgesetz v. 18. Oktober 1977 untersagt in § 3 im Bewilligungsverfahren einen Export in Konfliktgebiete sowie in Länder, in denen die

nelle Neutralitätsrecht für internationale Konflikte konzipiert worden ist, während mittlerweile der Großteil der Konflikte innerstaatlicher Natur ist.⁴⁹ Für Österreich wurde die Frage, ob die Neutralität zu den „Baugesetzen“ der Verfassung zählt und damit im Falle einer Abänderung einer Volksabstimmung bedürfe, verneint.⁵⁰ Während ein NATO-Beitritt der Schweiz gemäß Art. 140 der Schweizer Verfassung auf jeden Fall eine Volksabstimmung erfordern würde, würde in Österreich nicht einmal ein solcher Schritt eine Volksabstimmung voraussetzen.⁵¹

Traditionell wurde in der Verteidigungsfähigkeit ein großer Unterschied zwischen der Schweiz und Österreich gesehen. Während der Schweiz eine hohe Wehrfähigkeit zugeschrieben wurde („Die Schweiz hat keine Armee, die Schweiz ist eine Armee“⁵²), wurde letzthin auch diese Annahme in Zweifel gezogen und der autonomen Verteidigungsfähigkeit der Schweiz ein ähnlich schlechtes Attestat erstellt, wie es seit jeher für Österreich gilt: Mit einem Verteidigungshaushalt von 0,7 % des BIP sei die Schweiz nicht mehr länger autonom verteidigungsfähig; sie sei vielmehr Trittbrettfahrerin der Verteidigungsanstrengungen insbesondere der NATO-Staaten.⁵³ Mit 0,8 % des BIP lag der Anteil des österreichischen Wehretats nur geringfügig über diesem Wert.⁵⁴

VII. Schlussfolgerungen: Neutralität Österreichs und der Schweiz gegenwärtig weniger völkerrechtlicher als autopoietischer Natur

Die Infragestellung der rechtlichen Verbindlichkeit, ja der rechtlichen Relevanz der österreichischen Neutralität ist in Österreich ein Dauerthema in der wissenschaftlichen Diskussion.⁵⁵ Auf der rechtlichen und der rechts-

Gefahr einer Verwendung der Waffen zur Unterdrückung von Menschenrechten besteht und sieht die Möglichkeit von Auflagen und Bedingungen vor, um Umgehungen dieser Verbote zu verhindern (bspw. die Vorlage einer „Endverbraucherbescheinigung“ in Hinblick auf die genannten Exportverbote; § 3 Abs. 2 KMG). In diesem Sinne ist das Schweizer KMG viel restriktiver und weniger flexibel in der Anwendung als das österreichische.

⁴⁹ Vgl. *Saxer*, (Fn. 43), Rn. 33 sowie *Peter Hilpold*, Die österreichische Neutralität und der Kampf gegen den Terrorismus, JRP 24 (2016), S. 282–286.

⁵⁰ Vgl. *Walter Berka*, Verfassungsrecht, 8. Aufl. 2021, Rn. 215.

⁵¹ Vgl. *Riklin* (Fn. 44).

⁵² So Prof. *Wolfgang Müller* von der Universität Wien, ein bekanntes Bonmot aufgreifend, zitiert nach *Bartl* (Fn. 3).

⁵³ Vgl. *Cottier* (Fn. 3). Im Grunde ist damit das Urteil sehr ähnlich jenem, das gegenüber der österreichischen Neutralitätspolitik abgegeben wurde. Siehe *Peter Hilpold*, Die Made im Speck – Die österreichische Neutralität im Kontext der Ukraine-Krise, Verfassungsblog, 14. März 2022, <https://verfassungsblog.de/die-made-im-nato-speck/> (zuletzt aufgerufen am 14.09.2022).

⁵⁴ Vgl. Statista 2022 unter Bezugnahme auf SIPRI April 2022.

⁵⁵ Vgl. nur die zahlreichen Artikel von *Gerhard Jandl*, der die rechtswissenschaftliche

politischen Ebene wird diese Diskussion kaum bzw. auf jeden Fall nicht richtig wahrgenommen. Für die Politik ist die Neutralität zu einem Glaubenssatz geworden, der als verbindlich dargestellt wird, auch wenn diese Behauptung keiner näheren Prüfung standhält.

Dass das traditionelle Neutralitätskonzept – so ein solches überhaupt allgemeingültig identifizierbar ist – mit der heutigen Realität nicht konformgehen kann, wird zwar gemeinhin anerkannt. Die adjektivische Relativierung, etwa in Form einer „differenziellen Neutralität“, einer „dynamischen Neutralität“, einer „Neutralität mit variabler Geometrie“ oder einer „auf den Kernbereich reduzierten Neutralität“ kann allenfalls einen ersten Schein einer Anpassung dieses Konzepts an moderne Erfordernisse schaffen, kann dann aber, schon allein aufgrund der Unbestimmtheit dieser Relativierungen und ihrer unterschiedlichen Verwendung, keiner näheren Überprüfung standhalten.

Die gezielte Überzeugungsarbeit der Politik – bestimmt z.T. durch weniger hehre Beweggründe – hat Früchte getragen und die breite Bevölkerung erwartet sich nun die Einhaltung dieses Versprechens.⁵⁶ Dessen rechtliche Begründung wird vom Großteil der Bevölkerung nicht mehr erwartet und nicht mehr verlangt. Eine Utopie hat ein Eigenleben angenommen. Die aktuelle Schweizer Diskussion ist auf fachlicher Ebene für die österreichische juristische Diskussion sicher von großem Interesse. Sie wird aber die breitere Bevölkerung wohl nicht erreichen. Die Auseinandersetzung mit der Neutralitätsthematik sowohl in der Schweiz als auch in Österreich kann als Indikator dafür gesehen werden, wie sehr eine übersteigerte rechtspolitische Diskussion letztlich auch einer sachlichen dogmatischen Auseinandersetzung mit diesem Konzept entgegenstehen kann.

Kritik am österreichischen Neutralitätskonzept über Jahre hin begleitet und kommentiert hat. Vgl. so z.B. *Gerhard Jandl*, Neutralität und österreichische Sicherheitspolitik, in: Gerald Schöpfer (Hrsg.), *Die österreichische Neutralität – Chimäre oder Wirklichkeit?*, Graz 2015, S. 199 ff. Vgl. auch *Peter Hilpold*, How to Construe a Myth: Neutrality Within the Untied Nations System Under Special Consideration of the Austrian Case, in: *ChJIntL* 18 (2019), S. 247–279.

⁵⁶ Vgl. zur neutralitätspolitischen Diskussion die sehr treffenden Ausführungen von *Heinrich Neisser*: „Das österreichische Verhalten in den Jahren der Beitrittsphase lässt bereits jene Doppelbödigkeit erkennen, die für die Debatte über die österreichische Neutralität in den folgenden Jahren charakteristisch war. Im Gegensatz zu den anderen neutralen Bewerbern im Vorfeld der Erweiterung vom 1. Jänner 1995, nämlich Schweden und Finnland, wurde die österreichische Neutralität in vielen Phasen des Beitrittsprozesses thematisiert. Im Beitrittsvertrag selbst fand sie allerdings keine Erwähnung. Die RepräsentantInnen der österreichischen Politik bekennen sich in ihren Reden bis zum heutigen Tage völlig undifferenziert zur österreichischen Neutralität. Sie unterstützen damit jene Grundeinstellung vieler Österreicherinnen und Österreicher, die in der Neutralität ein Element der österreichischen Identität sehen und in der Mitgliedschaft des neutralen Österreichs in der Europäischen (EU) keine Problemzone erkennen.“ Vgl. *Heinrich Neisser*, 25 Jahre Mitgliedschaft Österreichs in der Europäischen Union, ÖGIE Policy Brief 23/2020, S. 4.

Wie in der Literatur gezeigt wurde,⁵⁷ waren für die Entstehung sowohl der Schweizer als auch der österreichischen Neutralität die Interessen der Nachbarstaaten, wenn nicht gar jene der jeweiligen „Weltmächte“ entscheidend. Von einer „Neutralitätseuphorie“ war ursprünglich in beiden Ländern nichts zu spüren. Die Einstellung zur Neutralität hat sich mit der Zeit aber verändert; die maßgeblichen „stakeholder“ haben erkannt, dass sich über ein flexibel interpretiertes Neutralitätskonzept auf internationalem Parkett erhebliche Vorteile erzielen lassen, sowohl in politischer als auch in wirtschaftlicher Hinsicht. Die Neutralität wurde zu einem „auto-poietischen“ Konzept, das moralisch und politisch überhöht wurde und damit auch in Hinblick auf seine interessensgeleitete und z.T. unsolidarische Nutzung abgesichert werden sollte. Für die Schweiz wurde eine entsprechende Anpassung der Geschichtsschreibung festgestellt, von einer inventierten tradition, durch die ahistorisch der Neutralitätsgedanke weit in die Vergangenheit zurückgetragen und damit unangreifbar gemacht werden sollte.⁵⁸ Sowohl in Österreich als auch in der Schweiz wurde der Neutralitätsbegriff mystifiziert, so dass dieser nun in der demokratiepolitischen Auseinandersetzung als fixes Datum anzusehen ist, an dem nicht gerüttelt werden kann.

Erschwerend kommt in dieser gesamten Debatte hinzu, dass das Neutralitätskonzept völkerrechtlichen Ursprungs und nunmehr auch in einer EU-rechtlichen Perspektive zu betrachten ist. In vielen Ländern – leider auch in Österreich – sind völkerrechtliche und EU-rechtlichen Diskussionen oft nur schwer zu führen, da vielen Juristen und Juristinnen (von den „juristischen Laien“ ganz zu schweigen) das internationale Recht in vielem fremd ist und erhebliche Verständnisprobleme hinsichtlich der Natur und der Wirkungsweise dieses Rechts gegeben sind. So besteht die Gefahr, dass ein Neutralitätsbegriff in das nationale Recht Einzug hält, das von einem internationalen Recht abgeleitet wird, welches es in dieser Form nicht gibt und wahrscheinlich nie gegeben hat. Dass Neutralitätspolitik verschiedenste Interessen erfolgreich bedienen kann, auch wenn die Behauptung einer international-rechtlichen Begründung zu Unrecht vorgebracht wird, soll allerdings nicht in Abrede gestellt werden.⁵⁹ Ein ehrlicher, fachlich korrekter Zugang würde aber verlangen, dass eine politische Dis-

⁵⁷ Vgl. für die Schweiz bspw. die Beiträge von *Jost* (Fn. 37). Zur Geschichte der österreichischen Neutralität vgl. bspw. *Michael Gebler*, From Saint-Germain to Lisbon, 2020, S. 235 ff.

⁵⁸ Vgl. *Jost* (Fn. 36).

⁵⁹ Für den Wert der Neutralitätspolitik der Schweiz siehe *D. Pfirter*, Die Neutralitätspolitik als Kern der schweizerischen Neutralität, in: FS Stephan Breitenmoser (im Erscheinen 2022). In den vergangenen Jahren sind auch immer wieder Überlegungen angestellt worden, in wie weit die Übertragung dieses Neutralitätsmodells hilfreich für die Stabilisierung der Ukraine wäre bzw. gewesen wäre. Vgl. bspw. *Wendelin Ettmayer*, Der Krieg in der Ukraine – Wäre eine österreichische Lösung möglich?, in: *International III/2021*, S. 23–25.

kussion auch als solche deklariert wird und die Verantwortung für geforderte Entscheidungen nicht auf ein imaginäres internationales Recht abgeschoben wird.

Konkret würde dies auch den Vergleich zwischen Österreich und der Schweiz erleichtern. Die Offenlegung der sehr stark divergierenden außenpolitischen Zielsetzungen – diene doch die österreichische Neutralität primär der Beschwichtigung der UdSSR, während die Schweizer Neutralität eine weitgehend auferlegte war, die dann aber doch den Zusammenhalt zwischen sprachlich und kulturell sehr heterogenen Gruppen im Lande ermöglichte – würde verdeutlichen, wie sehr neutralitätsrechtliche Diskussionen situationsbedingt sind, ihre Basis also nicht im internationalen Recht finden, sondern in spezifischen Bedürfnissen der jeweiligen lokalen Realität.⁶⁰ Die Bezugnahme auf das internationale Recht stellt damit oft nicht mehr als einen Vorwand dar, um nationale Interessen zu legitimieren, unter Bezugnahme auf eine Rechtsordnung, der anscheinend gefahrlos jedweder Inhalt zugeschrieben werden kann.

Die Irrungen und Wirrungen der neutralitätsrechtlichen Diskussion sind damit auch symptomatisch für die großen Defizite, die es bei der Vermittlung des internationalen Rechts nach wie vor gibt. Doch das ist, mit Theodor Fontane zu sprechen, „ein weites Feld“⁶¹, das anzugehen eine Lebensaufgabe sein kann.⁶²

Summary

The war in Ukraine has again raised the question to what extend the law of neutrality is in line with the modern law of peace of the United Nations order. This article examines the relevant discussion with regard to the specific neutrality status of Austria and Switzerland. It can be shown that in both legal systems there are efforts to defend the status of neutrality with legally hardly justifiable arguments. In Austria, there is the additional problem that neutrality is no longer compatible with EU law (in particular with the rules of the CFSP).

⁶⁰ Für eine Kurzdarstellung des Zugangs zur Neutralitätsthematik in Österreich, der Schweiz und Finnland vgl. auch jüngst *Peter Hilpold/Matthieu Gillibert/Johanna Rainio-Niemi/Marco Sassòli*, Neutrality law in a comparative perspective: Austria, Switzerland, Finland, in: *Defense Horizon*, Special Edition, 4/2022.

⁶¹ Vgl. *Theodor Fontane*, *Effi Briest*, 1894/1895: „Nein, gewiss nicht; jedenfalls wollen wir darüber nicht streiten; es ist ein weites Feld. Und dann sind auch die Menschen so verschieden.“ „Menschen“ kann hier auch durch „Zugänge“ oder „Interessen“ ersetzt werden.

⁶² Zu den vielen Mängeln bei der Beachtung und dem Verständnis des EU-Rechts in Österreich vgl. *Peter Hilpold*, Ringen um europäische Werte – Österreich in der EU“, in: *Rechtsstaatlichkeit, Grundrechte und Solidarität in Österreich und in Europa – Festgabe zum 85. Geburtstag von Professor Heinrich Neisser, einem europäischen Humanisten*, eds./Andreas Raffaeiner/Walter Steinmair (Hrsg.), 2021, S. 262–298.

Zur Bedeutung eines konsequenteren Zugangs zur Lehre des internationalen Rechts vgl. *Peter Hilpold*, *Teaching International Law in the 21st Century – Opening up the Hidden Room in the Palace of International Law*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4081412 (erscheint in: ders./Giuseppe Nesi [Hrsg.], *Teaching International Law*, erscheint 2023).

Attempts to justify neutrality are partly based on circular reasoning and refer to legal norms that are no longer in place or never were. Recently, a distinction between neutrality law and neutrality policy seems to have become popular. On this ground, the arguments in favor of neutrality policy often take, at least implicitly, the existence of neutrality law for granted while in reality this is not the case. Neutrality has often been advocated out of specific political reasons and in the meantime these political pleas have gained a life on their own seemingly attributing legal nature to the concept of neutrality. In order to overcome this discrepancy, various legal concepts have been conceived but in the end they are not convincing. In this article it is argued that it would be an important task of academic teaching to evidence this conflict between myth and reality thereby also fostering a more transparent and better informed democratic decision taking process.

