

Auszug aus **Context XXI**<http://contextxxi.org/neutralitat-und.html>

erstellt am: 29. März 2024

Datum dieses Beitrags: Februar 1997

# Neutralität und Wehrdienstverweigerung

Im November 1996 weigerte sich Andreas Gruber einzurücken: „Beim Bundesheer stehe ich in der Gefahr, Befehle ausführen zu müssen, die der österreichischen Neutralität und meinem Gewissen widersprechen.“ Grubers Befürchtungen bestätigt das vom Völkerrechtsexperten Michael Geistlinger [1] in diesem Zusammenhang verfaßte Gutachten „Ableistung des ordentlichen Präsenzdienstes im österreichischen Bundesheer und immerwährende Neutralität Österreichs“.

■ MICHAEL GEISTLINGER

## Inhaltsverzeichnis

- 1. Die dem Gutachter zur Beurteilung vorgelegte Rechtsfrage – Einstellung des Problems
- 2. Zur aufrechten Geltung der völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Verpflichtung Österreichs zur immerwährenden Neutralität
- 3. Zum Inhalt der immerwährenden Neutralität Österreichs
- 4. Österreichs Neutralitätsgeschichte der 90er Jahre als Geschichte fortgesetzter Neutralitätsverletzungen
  - 4.1 Neutralitätsverletzungen auf gesamtstaatlicher Ebene von mittelbarer Relevanz für das österreichische Bundesheer
    - 4.1.1 Der Irak-Konflikt
    - 4.1.2 Der Jugoslawien-Konflikt
    - 4.1.3 Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union
  - 4.2 Neutralitätsverletzungen auf gesamtstaatlicher Ebene von unmittelbarer Relevanz für das österreichische Bundesheer

- 4.2.1 WEU und österreichisches Bundesheer
- 4.2.2 Zusammenarbeit mit der NATO und österreichisches Bundesheer
- 5. Schlußfolgerungen

## 1. Die dem Gutachter zur Beurteilung vorgelegte Rechtsfrage – Einstellung des Problems

Der Auftraggeber ist zur Ableistung des Präsenzdienstes einberufen worden und beabsichtigt, der Einberufung nicht Folge zu leisten. Seiner Ansicht nach ist der Dienst im österreichischen Bundesheer aufgrund dessen Kooperationen mit ausländischen Militärbündnissen nicht neutralitätskonform und widerspricht daher den geltenden Verfassungsgesetzen. Der Auftraggeber stellt mit dieser Begründung ein Ansuchen auf Aufhebung des Einberufungsbefehls und regt an, ihn aus öffentlichen Interessen von der Verpflichtung zur Leistung des Präsenzdienstes zu befreien.

Hinter dem geschilderten Vorgehen verbergen sich mehrere Rechtsprobleme, die unterschiedlichen Rechtsgebieten zugehören: Zunächst wird im Kern die Absicht geäußert, das Delikt des § 7 MilStG [2] (Nichtbefolgung des Einberufungsbefehls) zu begehen. Gleichzeitig werden jedoch verschiedene Strafausschließungsgründe subjektiver und/oder objektiver Art ins Treffen geführt. Diese beziehen sich beispielsweise auf die Befürchtung des Auftraggebers, im Falle seiner Einziehung zum Präsenzdienst mittelbar oder unmittelbar an der Verwirklichung der Tatbilder von § 320 StGB [3] (Neutralitätsgefährdung) bzw. gegebenenfalls §

242 StGB (Hochverrat) beteiligt zu werden. Bei allen diesen und weiteren Fragestellungen hat man es mit verschiedenen Aspekten des Strafrechtes zu tun, deren Klärung nicht Gegenstand der vorliegenden gutachterlichen Stellungnahme ist.

Die Fragen der Aufhebung des Einberufungsbefehls bzw. der Befreiung von der Verpflichtung zur Leistung des Präsenzdienstes aus öffentlichen Interessen fallen in den Bereich des österreichischen Verfassungs- und Verwaltungsrechtes und werden in der vorliegenden gutachterlichen Stellungnahme gleichfalls keiner Klärung zugeführt.

Gegenstand dieser Stellungnahme ist vielmehr die völkerrechtliche Frage, ob das Wirken des österreichischen Bundesheeres als einer der Republik Österreich zuzuordnenden Institution gegenwärtig mit den Pflichten eines immerwährend neutralen Staates vereinbar ist. In dieser völkerrechtlichen Fragestellung ist allerdings eine Vorfrage für die strafrechtliche und verfassungs-/verwaltungsrechtliche Problematik zu sehen. Die Beantwortung der völkerrechtlichen Vorfrage ist demnach von rechtlicher Relevanz für die Beantwortung der weiteren Problemstellungen dieses Falles.

## 2. Zur aufrechten Geltung der völkerrechtlichen und verfassungsrechtlichen Verpflichtung Österreichs zur

## immerwährenden Neutralität

Die Verpflichtung Österreichs zu immerwährender Neutralität muß sowohl in verfassungsrechtlicher als auch in völkerrechtlicher Hinsicht als rechtlich aufrecht weitergeltend angesehen werden.

In verfassungsrechtlicher Hinsicht liegt die Rechtsgrundlage der immerwährenden Neutralität Österreichs im Bundesverfassungsgesetz über die immerwährende Neutralität Österreichs. [4] Dieses Bundesverfassungsgesetz bedürfte zu seinem Außerkrafttreten – läßt man die in der Lehre umstrittene Frage, ob zusätzlich im Hinblick auf Art 44 Abs 3 B-VG [5] auch noch eine Volksabstimmung geboten wäre, außer Betracht – jedenfalls eines entgegenstehenden Bundesverfassungsgesetzes, insoweit verfassungsrechtliches Gewohnheitsrecht in Österreich nicht anerkannt wird.

Potentiell der verfassungsrechtlichen Verankerung der österreichischen immerwährenden Neutralität auf europarechtlicher Ebene entgegenstehendes Recht – beispielsweise Art 113 EG-Vertrag, etwa im Falle wirtschaftlicher Sanktionen, Art 59 EGKS-Vertrag, [6] etwa im Falle des Verbotes strategischer Ausfuhren bei ernster Mangellage, und Kapitel VI EAG-Vertrag, [7] etwa im Falle der Verpflichtung, Ausgangsstoffe oder besondere spaltbare Stoffe in Kriegszeiten in andere EU-Mitgliedstaaten zu liefern – entfaltet keinen Geltungsvorrang und kann daher nicht als materielle Derogation des Neutralitäts-BVG oder von Teilen davon angesehen werden. Sollten allerdings von EU-Seite her Maßnahmen auf der Grundlage der erwähnten Bestimmungen auch für Österreich verbindlich festgelegt werden, sind die betreffenden europarechtlichen Bestimmungen anzuwenden und tritt ihrem Anwendungsvorrang gegenüber das Neutralitäts-BVG zurück. Das betreffende Handeln österreichischer Organe wäre dann – bezogen auf das Neutralitäts-BVG – verfassungswidrig, enthebt jedoch das BVG selbst nicht seiner rechtlichen Geltung.

In völkerrechtlicher Hinsicht ist die Geltung der immerwährenden Neutralität Österreichs unbestrittenmaßen in der

Notifikation des BVG über die immerwährende Neutralität Österreichs an alle Staaten, mit denen Österreich im Jahr 1955 diplomatische Beziehungen unterhalten hat, begründet. Die herrschende Lehre in Österreich sieht als diesen Noten zugrundeliegend ein einseitiges Rechtsgeschäft an, das empfangs-, aber nicht annahmbedürftig ist. Inhaltlich liegt ein Versprechen vor, das bei den empfangenden Staaten den Rechtsschein eines dem völkerrechtlichen Institut der immerwährenden Neutralität entsprechenden Verhaltens Österreichs hervorgerufen hat. Es muß davon ausgegangen werden, daß dieser Rechtsschein wiederum auf einer eigenständigen völkerrechtlichen Grundlage beruht, die in einer Aquieszenz [8] oder einem Estoppel [9] besteht. Denkbar ist aber auch, daß ein pactum tacitum [10] zustandegekommen ist.

Je nachdem, von welcher dieser rechtlichen Einordnungen man ausgeht, bestimmt sich, wie die immerwährende Neutralität Österreichs völkerrechtlich beendet werden kann. Bloßer *contrarius actus* Österreichs, das heißt eine bloße Note, in der die Zurückziehung oder Außerkraftsetzung des seinerzeit mitgeteilten BVG über die immerwährende Neutralität den anderen Staaten österreichischerseits bekanntgegeben wird, scheidet aufgrund der eigenständigen Rechtsgrundlage des Rechtsscheines jedenfalls aus. Ein solcher *contrarius actus* ist bislang aber auch genausowenig wie beispielsweise eine Kündigung eines pactum tacitum erfolgt. Das Versprechen Österreichs und der dadurch hervorgerufene Rechtsschein haben somit nach wie vor aufrechte völkerrechtliche Gültigkeit.

Zutreffenderweise weisen Lehrende in und außerhalb Österreichs jedoch auch noch auf weitere völkerrechtliche Geltungsgrundlagen der immerwährenden Neutralität Österreichs hin. Diese liegen im Moskauer Memorandum vom 15. April 1955 [11] und seiner Integration in Annex II des Staatsvertrages von Wien 1955. [12] Dem Linzer Ordinarius für Völkerrecht Heribert Franz Köck ist beispielsweise zuzustimmen, daß es sich beim Moskauer Memorandum um einen eigenständigen völkerrechtlichen Vertrag und nicht bloß um eine politische Absichtserklärung oder um ein so-

genanntes gentlemen's agreement ohne völkerrechtliche Verbindlichkeit handelt. [13] Das Moskauer Memorandum erfüllt von seinem Inhalt und seiner Form her, aber auch im Hinblick auf die Abschlußberechtigung, bedenkt man die Rückversicherung, die die österreichische Regierungsdelegation über die Bedingungen des 2. Kontrollabkommens [14] sogar hinaus bei den westlichen Alliierten vor der Reise nach Moskau eingeholt hat, alle Voraussetzungen für einen völkerrechtlichen Vertrag.

Es kann daher auch mehr als bloße Zufälligkeit sein, daß sich der russische authentische Text des Staatsvertrages von Wien im Hinblick auf das Moskauer Memorandum des Begriffes „soglaschenija“ bedient und damit implizit auf einen der russischen Rechtssprache zueigenen Unterschied von „dogovor“ (= auf der Ebene von Staatsoberhäuptern abgeschlossener völkerrechtlicher Vertrag) und soglaschenie (= ein Regierungsabkommen, von seiner völkerrechtlichen Erheblichkeit her jedoch gleichfalls ein völkerrechtlicher Vertrag) hinweist. [15] Dies könnte dann das Ergebnis der von Köck angestellten völkerrechtlichen Analyse des Moskauer Memorandums noch zusätzlich belegen. [16]

Im Wege der Formulierung „In Anbetracht der zwischen der Sowjetunion und Österreich getroffenen und in dem in Moskau am 15. April 1955 unterzeichneten Memorandum niedergelegten Vereinbarungen gilt Artikel 22 dieses Vertrages nach Maßgabe folgender Bestimmungen: 1. Auf Grund der einschlägigen wirtschaftlichen Bestimmungen der Vereinbarungen zwischen der Sowjetunion und Österreich vom 15. April 1955 überträgt die Sowjetunion an Österreich (...)“ wird das Moskauer Memorandum unmittelbar in den Text von Annex II des Staatsvertrages von Wien einbezogen. Gemäß Art 36 dieses Staatsvertrages haben die „Bestimmungen der Annexe (...) als integrierende Bestandteile dieses Vertrages Geltung und Wirksamkeit“.

Durch die für Annex II gewählte Rechtstechnik wurde das Moskauer Memorandum und nicht bloß dessen wirtschaftliche Bestimmungen, wie dies vereinzelt – soweit das Problem in der

österreichischen Neutralitätslehre überhaupt erkannt bzw. zugegeben worden ist – abschwächend behauptet wurde, zum Teil des Staatsvertrages und hat es daher noch eine zweite völkerrechtliche Vertragsnatur angenommen.

Beides ist völkerrechtlich bedeutsam im Hinblick auf die Beendigung der völkerrechtlichen Rechtsgrundlage der immerwährenden Neutralität Österreichs. Es geht nämlich nicht nur darum, ein völkerrechtliches Versprechen und den korrespondierenden Rechtsschein aus der Welt zu schaffen, sondern auch zwei völkerrechtliche Verträge oder zumindest Teile davon zu kündigen oder sonstwie zu beenden. Im einen Fall (Moskauer Memorandum) handelt es sich um einen bilateralen völkerrechtlichen Vertrag, abgeschlossen seinerzeit zwischen der sowjetischen und der österreichischen Regierung, wobei nach allen innerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten (GUS) diesbezüglich getroffenen Vereinbarungen und unter Berücksichtigung deren Akzeptanz in der internationalen Staatenpraxis auch außerhalb der GUS heute kein Zweifel mehr bestehen kann, daß die Russische Föderation diesbezüglich in die Vertragsrechte der seinerzeitigen Sowjetunion eingetreten ist. Die Beendigung dieses Vertrages oder einzelner Teile davon wurde damit zu einem bilateralen Problem zwischen Österreich und der Russischen Föderation.

Im zweiten Fall (Staatsvertrag von Wien) geht es um die Beendigung eines multilateralen Vertrages bzw. von Teilen davon, für die die Form der einmal bereits österreichischerseits angewandten sogenannten Obsoleterklärung – soweit es sich um die immerwährende Neutralität handelt – auf mindestens mehr als ein Jahrzehnt hinaus noch ausscheidet, wenn man nicht überhaupt der Ansicht ist, daß auch die seinerzeitige im Jahr 1990 bekanntgegebene Obsoleterklärung [17] völkerrechtlich unzulässig, jedenfalls aber völkerrechtlich im Hinblick auf das Geltungsende der betreffenden Vertragsbestimmungen unmaßgeblich war.

In beiden Fällen wird man sich, zumal die beiden Verträge aufgrund ihres Abschlußdatums nicht der Geltung der Wiener Vertragsrechtskonvention (WVK) unterliegen, an den Beendi-

gungsregeln nach Völkergewohnheitsrecht, soweit sie auf Verträge des maßgeblichen Alters anwendbar sind, orientieren müssen. Wie im Falle der Geltungsgrundlage einseitiges Rechtsgeschäft sind auch in den beiden Fällen der Geltungsgrundlage völkerrechtliches Vertragsrecht bislang von der österreichischen Regierung und dem österreichischen Parlament keine rechtlich maßgeblichen Schritte, die deren Außerkrafttreten hätten bedeuten können, gesetzt worden.

Eine Serie von Verstößen österreichischerseits, die – wie unten zu zeigen sein wird – getätigt wurden (z.B. Irak-Konflikt, Jugoslawien-Frage, EU-Beitritt, NATO-Partnerschaft für den Frieden (PfP), WEU-Beobachterstellung und Sicherheitsabkommen), stellen Rechtsbrüche dar, die erst über einen längeren Zeitraum hinweg und im Bewußtsein der Rechtsüberzeugung, also von Österreich gutgläubig und nicht bewußt rechtsbrüchig fortgesetzt, und außerhalb Österreichs allgemein akzeptiert die Rechtserheblichkeit von desuetudo, [18] späterer Praxis u.ä.m. annehmen und insoweit auf die Geltung des völkerrechtlichen Neutralitätsrechts für Österreich einwirken können. Dabei gilt es zu bedenken, daß „Zeitraum“ im Völkerrecht in aller Regel Jahrzehnte bis eine Generation von Menschenleben bedeutet.

### 3. Zum Inhalt der immerwährenden Neutralität Österreichs

Entsprechend dem verfassungsrechtlich wie völkerrechtlich maßgeblichen Text des Neutralitäts-BVG erklärt Österreich aus freien Stücken seine immerwährende Neutralität. Österreich erklärt außerdem, diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechtzuerhalten und zu verteidigen. Es wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen. Aus Art 1 Z 1 des Moskauer Memorandums ergibt sich noch zusätzlich, daß Österreichs Neutralität eine „der Art“ sein soll, „wie sie von der Schweiz gehandhabt wird“.

Aus den Erläuternden Bemerkungen zur

Regierungsvorlage des Neutralitäts-BVG, die entsprechend den *leges artis* [19] der österreichischen Verfassungsrechtswissenschaft für die Interpretation des Textes dieses BVG als entscheidendes Element historischer Verfassungsinterpretation heranzuziehen sind, ergibt sich, daß unter Neutralität zunächst der Zustand nichtkriegführender Staaten im Verhältnis zu den kriegführenden Parteien zu verstehen ist. Die Materialien verweisen auf das Völkerrecht, wonach sich nach Ansicht der Erläuternden Bemerkungen oder deren Autoren für einen dauernd neutralen Staat im wesentlichen folgende Rechte und Pflichten ergeben:

Der dauernd neutrale Staat ist verpflichtet, die Unversehrtheit seines Staatsgebietes gegen Angriffe von außen mit allen ihm zur Verfügung stehenden Mitteln zu verteidigen; die dauernde Neutralität ist somit meist auch eine bewaffnete Neutralität. Der dauernd neutrale Staat ist verpflichtet, keine Bindungen einzugehen, die ihn in einen Krieg verwickeln könnten. Er darf daher keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet nicht zulassen. Bei allen Kriegen zwischen anderen Staaten hat der dauernd neutrale Staat – so wie die anderen nur in dem betreffenden Krieg neutralen Staaten – die Normen des völkerrechtlichen Neutralitätsrechtes zu beobachten.

Damit ist der Inhalt der dauernden, bewaffneten Neutralität dargelegt. Ein dauernd neutraler Staat bleibt in seinen sonstigen völkerrechtlichen Grundrechten vollkommen unbeschränkt. Auch die Schweiz hat ihre Neutralität in diesem Sinne gehandhabt. Der dauernd neutrale Staat ist in der Gestaltung seiner Außen- und Innenpolitik keinen weiteren als den oben angeführten Beschränkungen unterworfen.

Die dauernde Neutralität ist mit der Zugehörigkeit zu internationalen Staatenorganisationen durchaus vereinbar, sofern diese nicht einen militärischen Charakter haben (...) [20]

Hatten sich die österreichischen Staatssorgane und deren Organwalter, aber auch die österreichische Völker- und Verfassungsrechtslehre das in diesen Erläuterungen zum Ausdruck kommende

Verständnis über Jahrzehnte zu eigen gemacht, so begann man im Vorfeld des geplanten Beitritts Österreichs zur Europäischen Union vom Bundespräsidenten angefangen über Bundeskanzler, Vizekanzler und Außenminister bis hinein in Verfassungs- und Völkerrechtslehre über die Erläuterungen hinwegzusehen. Zunächst war noch nicht von einer „Neuinterpretation der österreichischen immerwährenden Neutralität“ die Rede, sondern wurde in Zweifel gestellt, ob denn das, was die Erläuterungen zum Neutralitäts-BVG als Inhalt einer immerwährenden Neutralität beschreiben, tatsächlich gesichertem Bestand des Völkerrechts entsprechen. Es wurde darauf verwiesen, daß es doch nur sehr wenige immerwährend neutrale Staaten auf der Erde gebe, damit nur wenig Staatenpraxis aufzuzeigen sei, diese im Zuge der Geschichte immer wieder Anfeindungen erfahren habe und man sich daher auf höchst dünnem Eis gesicherten Völkergewohnheitsrechts bewege.

Nun hat bei aller Neutralitätsrechtlichen Problematik der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union gerade diesbezüglich eindeutige Klarheit gebracht. Niemand geringerer als die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat nämlich in ihrer Stellungnahme zum Beitrittsantrag Österreichs 1989 zu den damaligen Europäischen Gemeinschaften außer Streit gestellt, daß das in den Erläuternden Bemerkungen zum Neutralitäts-BVG zum Ausdruck gebrachte Verständnis von immerwährender Neutralität nicht bloß österreichische Rechtsauffassung, sondern auch die Rechtsauffassung der Mitgliedstaaten der damaligen Europäischen Gemeinschaften ist. [21]

Die Kommission geht von einer durch einseitiges völkerrechtliches Rechtsgeschäft begründeten immerwährenden Neutralität Österreichs aus und unterscheidet Rechte und Pflichten in Kriegszeiten sowie sogenannte Vorwirkungen in Friedenszeiten. Für Kriegszeiten gilt nach Rechtsauffassung der Kommission, daß den kriegführenden Staaten das Eindringen in das Hoheitsgebiet eines neutralen Staates untersagt ist und diese die territoriale Integrität des neutralen Staates zu wahren verpflichtet sind. Im wirtschaftlichen Bereich ist der

dauernd neutrale Staat in Kriegszeiten nach Ansicht der Kommission berechtigt, mit dem kriegführenden und den übrigen neutralen Staaten normale wirtschaftliche Beziehungen zu unterhalten, vorausgesetzt, er unterstützt damit nicht die materielle Kriegsführung oder die Rüstungsindustrie der kriegführenden Seite.

Die Vorwirkungen in Friedenszeiten bedeuten nach Rechtsmeinung der Kommission, daß Österreich sich in Friedenszeiten so zu verhalten hat, daß es in der Lage ist, seiner Neutralitätspflicht in Kriegszeiten lückenlos nachzukommen. Die Kommission bezeichnet zwei dieser Vorwirkungen, nämlich das Verbot des Beitritts zu militärischen Bündnissen und das der Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiet, als rechtlich verankerte Rechtspflichten, die übrigen Vorwirkungen als rechtlich verankerte politische Pflichten. Sie sieht in ihrer Stellungnahme in diesen Vorwirkungen dann ein Problem für die Gemeinschaft, „wenn sich Österreich veranlaßt sähe, sich systematisch bestimmten Maßnahmen zu widersetzen, die aus seiner Sicht seiner Neutralitätspolitik zuwiderlaufen – dieser Fall könnte insbesondere im Rahmen der künftigen Außenpolitik und der gemeinsamen Sicherheitspolitik eintreten“. [22]

Der Deckungsgrad zwischen Rechtsmeinung der Kommission der Europäischen Gemeinschaften und österreichischer Völkerrechtslehre geht sogar soweit, daß sie vor ein und demselben Grundverständnis von immerwährender Neutralität im Hinblick auf den geplanten Beitritt Österreichs zu den Europäischen Gemeinschaften gerade die Bestimmungen bzw. Kapitel in den Gründungsverträgen als problematisch hervorhob, die über Jahrzehnte hinweg auch von der österreichischen Völkerrechtslehre als die entscheidenden Hindernisse für eine Mitgliedschaft Österreichs hervorgehoben worden sind, nämlich Art 113 EWGV, [23] Art 59 EGKS und Kapitel VI EAGV. [24] Zudem hob die Kommission hervor, daß sich im Hinblick auf die künftige Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik, konkret im Hinblick auf die Stärkung der Sicherheit der Union und ihrer Mitgliedstaaten in allen ihren Formen einschließlich der Festlegung einer

Verteidigungspflicht, Probleme für Österreich ergeben könnten. Für die Kommission stellte sich die Frage, „ob Österreich in der Lage wäre, derartige Verpflichtungen zu übernehmen, wenn es, wie es in dem Beitrittsantrag ausdrücklich heißt, seinen Status immerwährender Neutralität behalten und seine Neutralitätspolitik fortsetzen will“. [25] Dies gelte in gleicher Weise für Konsensgrundsatzbeschlüsse wie für mit qualifizierter Mehrheit zu erlassende Durchführungsbeschlüsse. Für die Kommission bleibt es daher zu klären, „ob Österreich auch in der Lage wäre, an einer von der Gemeinschaft (Politischen Union) beschlossenen Aktion zur Aufrechterhaltung des Friedens ohne rechtliches Mandat der UNO teilzunehmen, wobei man ihm bezüglich der Form dieses Beitrags einen gewissen Ermessensspielraum einräumen würde, solange es grundsätzlich mit dem Beschluß der anderen Mitgliedstaaten solidarisch ist.“

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften unterbreitet aber auch selbst Lösungsvorschläge zur Überwindung der von ihr und der Lehre gesehnen Probleme für einen Beitritt Österreichs zu den damaligen Europäischen Gemeinschaften: „die Neudefinierung des Neutralitätsstatus durch Österreich (die den Partnern notifiziert werden müßte) oder eine in der Beitrittsakte verankerte Ausnahme vom Vertrag“. [26]

Die weitere Geschichte des schließlich im Jahre 1994 vollzogenen Beitritts Österreichs zur Europäischen Union zeigt, daß das Ergebnis der Beitrittsverhandlungen keine Ausnahme vom Vertrag war, sondern Österreich bereits im Vorfeld zur sogenannten Neudefinition der immerwährenden Neutralität durch Änderung seiner Neutralitätspraxis und entsprechende Erklärungen seiner zum völkerrechtlichen Verkehr befugten Organe schritt. Zudem versicherte sich die Europäische Union aus Anlaß des Beitritts Österreichs im Wege einer Gemeinsamen Erklärung zur Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik, daß „hinsichtlich der sich aus dem Vertrag über die Europäische Union ergebenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten in bezug auf die Verwirklichung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Union“ davon ausgegangen werden

kann, „daß die rechtlichen Rahmenbedingungen in den beitretenden Ländern am Tag ihres Beitritts mit dem gemeinschaftlichen Besitzstand in Einklang stehen werden“. [27]

Österreich unternahm diese Neudefinition durch Reduktion des Instituts der Neutralität auf „jenen rechtlichen Wesenskern, der im Neutralitätsgesetz festgehalten ist: die Nichtzugehörigkeit zu militärischen Bündnissen und die Nichtzulassung fremder Stützpunkte auf“ seinem „Territorium“. [28] Dahinter steht der sowohl von Köck als auch von dem Wiener Völkerrechtler Neuhold zu Recht als „falsch“ bezeichnete Satz, „daß es allein Sache des dauernd Neutralen sei, darüber zu entscheiden, wozu ihn seine dauernde Neutralität verpflichte“. [29] Was Österreich also mit der sogenannten Neudefinition seiner immerwährenden Neutralität unternimmt, ist nichts anderes als Bruch des völkerrechtlichen, aber wegen dessen materiell untrennbaren Verbindung durch das Neutralitäts-BVG in einem auch verfassungsrechtlichen Neutralitätsrechts.

Die Kommission der Europäischen Gemeinschaften hat Österreich den Weg der Neudefinition seiner Neutralität vorgeschlagen. Daß dies aber – jedenfalls bislang – nicht auf völkerrechts- und verfassungsrechtsgemäße Art und Weise, sondern durch Rechtsbruch erfolgte, hat Österreich und haben seine Organe allein zu verantworten. Vom Standpunkt des Völkerrechts und vom Standpunkt des BVG über die immerwährende Neutralität her gesehen, ist Österreich nach wie vor an die in allen ihren von der Europäischen Kommission umschriebenen Teilen verpflichtende immerwährende Neutralität gebunden und nicht bloß an ihren sogenannten „rechtlichen Wesenskern“.

## 4. Österreichs Neutralitätsgeschichte der 90er Jahre als Geschichte fortgesetzter Neutralitätsverletzungen

### 4.1 Neutralitätsverletzungen

### auf gesamtstaatlicher Ebene von mittelbarer Relevanz für das österreichische Bundesheer

Beurteilt man retrospektiv die Staatenpraxis Österreichs in neutralitätsrechtlicher Hinsicht seit Aufnahme der Beitrittsverhandlungen zur Europäischen Union und bedenkt man die erwähnten Äußerungen der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in ihrer Stellungnahme zum österreichischen Beitrittsantrag, so zeigt sich, daß Österreich jeden außenpolitischen Anlaß, der sich seitdem bot, nützte, um den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften eine mit deren außenpolitischem Vorgehen akkordierte und kompatible Auffassung von seiner immerwährenden Neutralität und davon bestimmter Praxis zu demonstrieren. Im Hinblick auf die Auswirkungen auf das österreichische Bundesheer waren manche dieser Anlaßfälle nur von mittelbarer Relevanz. Die Kooperation bzw. Integration in Militärbündnisse bzw. militärische Aktivitäten erreichte jedoch unmittelbare Relevanz. Dabei griff das österreichische Außenministerium immer wieder zu Kunstschöpfungen, die aus völkerrechtlicher Sicht als geradezu abenteuerlich zu bezeichnen sind, die aber den Zweck erfüllen sollten, des Völkerrechts weniger Kundigen die Wahrung seiner immerwährenden Neutralität durch Österreich weiszumachen.

#### 4.1.1 Der Irak-Konflikt

Der Kunstgriff Österreichs im Irak-Konflikt, der mit der völkerrechtswidrigen Annexion Kuwaits durch den Irak beginnend mit 2. August 1990 seinen Anfang nahm, bestand darin, daß das Tätigwerden der „mit der Regierung Kuwaits kooperierenden Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen“ [30] als internationale und von den Vereinten Nationen im Rahmen „kollektiver Sicherheit“ geführte „Polizeiaktion“ qualifiziert wurde. Das österreichische Außenministerium argumentierte, daß im Rahmen der kollektiven Sicherheit der Vereinten Nationen angeordnete Maßnahmen den Pflichten eines immerwährend neutralen Staates vorgehen. Mit „kollektiver Sicherheit“ waren Maßnahmen im Rahmen des VII. Kapitels der Satzung der Vereinten Nationen gemeint.

Der terminus „Polizeiaktion“ – im übrigen eine dem Völkerrecht unbekannt Neuschöpfung auf politischer Ebene – sollte darüber hinwegtäuschen, daß es sich im Irak-Konflikt um einen international bewaffneten Konflikt und damit Krieg im Sinne der völkergewohnheitsrechtlichen Fortentwicklung des Neutralitätsrechtes handelte. Es wurde versucht, über die Einstufung als Polizeiaktion zu verschleiern, daß Österreich die Pflichten eines neutralen Staates im Kriegsfall traf.

Das Reflektieren auf einen politischen Oberbegriff „kollektive Sicherheit der Vereinten Nationen“, der erst durch Bezugnahme auf einen der im Kapitel VII der Satzung der Vereinten Nationen bekanntlich in ihrer Tragweite höchst verschiedenen Artikel, insbesondere 41, 42 oder 50, konkrete juristische Gestalt mit daraus abzuleitenden Rechten und Verpflichtungen angenommen hätte, sollte gerade diese Zuordnung umschiffen. Diese war nämlich bereits zum Zeitpunkt der Annahme der den Irak-Konflikt betreffenden Resolutionen in der diplomatischen Praxis umstritten, ist dies bis heute geblieben und wird dies wohl noch bis zum Zeitpunkt eines Friedensschlusses mit dem Irak, möglicherweise aber auch noch darüberhinaus, bleiben.

Unter Anwendung der beiden erwähnten Kunstgriffe rechtfertigte das österreichische Außenministerium jedenfalls eine von Anfang an parteiliche Verhaltensweise auf Seiten der Gegner des Irak bis hin zu offener militärischer Unterstützung in Form der Gewährung von Überflugs- und Panzerdurchfuhrgenehmigungen für mit der Regierung Kuwaits kooperierende Staaten – darunter eben auch Mitgliedstaaten aus den Reihen der damaligen Europäischen Gemeinschaften – und gegen den Irak. Paritäts- und Abstinenzpflicht eines Neutralen im Kriegsfall waren damit verletzt. [31]

Aus völkerrechtlicher Sicht gilt es zu betonen, daß es eine völkerrechtliche Rechtfertigung für die österreichischen Neutralitätsverletzungen im Irak-Konflikt nicht gibt. Die sogenannte „Gewalt-Resolution“ des UN-Sicherheitsrates, die bezeichnenderweise das Wort „Gewalt“ nicht enthält, unterscheidet zwei Gruppen von Staaten: Zunächst werden die Mitgliedstaaten, „die mit

der Regierung Kuwaits kooperieren“, ermächtigt, „(...)alle erforderlichen Mittel einzusetzen“, um den früheren UN-Resolutionen in der fraglichen Angelegenheit zum Durchbruch zu verhelfen und um den Weltfrieden und die internationale Sicherheit in dem Gebiet wiederherzustellen. Alle anderen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen werden ersucht, „die gemäß Ziffer 2 dieser Resolution ergriffenen Maßnahmen in geeigneter Form zu unterstützen“. [32]

Die Rechtsgrundlage für diese Resolution wird aus den oben genannten Gründen in dieser nicht genannt. Die Art, wie die entsprechenden Maßnahmen letztlich durchgeführt wurden, läßt aber nur eine einzige Zuordnungsmöglichkeit offen, nämlich Art 51 UN-Satzung (kollektive Selbstverteidigung Kuwaits unter Anrufung des Beistandes von NATO-Kräften und sonstigen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen). Berücksichtigt man die Kommentarliteratur zur Satzung der Vereinten Nationen, so erscheint das Hilfsersuchen Kuwaits, obwohl Kuwait keinem Militärbündnis im Sinne des VIII. Kapitels der UN-Satzung zugehört, als ausreichend, um das kollektive Selbstverteidigungsrecht auszulösen. Die Handlungsweise der mit der Regierung Kuwaits kooperierenden Staaten ist damit satzungsmäßig gedeckt, wenngleich als offen noch anzusehen bleibt, ob die gewählten Mittel tatsächlich auch „erforderlich“ im Sinne der genannten UN-Resolution waren. Die Berechtigung zur Ausübung des kollektiven Selbstverteidigungsrechtes endete mit der Ergreifung der ihm „erforderlich scheinenden Maßnahmen zur Aufrechterhaltung und Wiederherstellung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit“ durch den UN-Sicherheitsrat selbst, was in der Formulierung der Waffenstillstandsbedingungen (Einrichtung einer entmilitarisierten Zone an der Grenze, Dislozierung einer UN-Beobachtereinheit usw.) durch den UN-Sicherheitsrat erfolgt ist. [33]

Österreich gehörte nicht dieser ersten, sondern der zweiten in der Resolution 678 des UN-Sicherheitsrates genannten Gruppe zu. Es war damit gehalten, die von der ersten Staatengruppe ergriffenen Maßnahmen „in geeigneter Weise“ zu unterstützen. Diese vom Sicherheitsrat gewählte Formulierung stattete

Österreich mit einer zweifachen Ermessenskompetenz aus. Zunächst war ihm wie jedem anderen Adressaten der UN-Sicherheitsratsresolution überantwortet zu beurteilen, ob die von der ersten Staatengruppe getroffenen Maßnahmen „erforderlich“ und damit von der Resolution her überhaupt gedeckt waren. Kam es zur Einschätzung, daß die „Erforderlichkeit“ gegeben ist, so war zum anderen sein eigenes Tätigwerden von ihm selbst als „geeignete Unterstützung“ einzustufen.

Der Grund für diese offene Formulierung, die der Sicherheitsrat wählte, lag gerade in der Bedachtnahme auf die unterschiedlichen völkerrechtlichen Verpflichtungen der einzelnen Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen. Es gab darunter solche, die mit dem Irak einen Freundschafts- oder Nichtangriffspakt abgeschlossen, solche die mit ihm gemeinsam in einer regionalen politischen Organisation verbunden waren, aber eben auch dauernd neutrale Staaten. „Geeignet“ mußte daher jedenfalls bedeuten „unter Wahrung seiner sonstigen völkerrechtlichen Verpflichtungen“. Einem dauernd neutralen Staat war nicht erlaubt, eine Überfluggenehmigung zugunsten eines der kriegführenden Teile – die mit der Regierung Kuwaits kooperierenden Staaten auf der einen Seite, der Irak auf der anderen Seite – und ähnliches mehr zu erteilen. Eine solche Unterstützungsmaßnahme konnte daher nicht „geeignet“ sein. Österreich hätte die Resolution des Sicherheitsrates also nachgerade nur dann eingehalten, wenn es eine Überfluggenehmigung versagt hätte.

Eine Rechtfertigung durch „kollektive Sicherheit“ mag, bedenkt man, daß sich unter den Antragstellern für Überflugs- bzw. Durchführungsgenehmigungen Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften befunden haben, politisch opportun gewesen sein, sie entbehrt jedoch einer völkerrechtlichen Rechtsgrundlage.

#### 4.1.2 Der Jugoslawien-Konflikt

Auch der Jugoslawien-Konflikt hatte von allem Anfang an, also nicht erst im sogenannten Juni-Krieg 1991 zwischen Slowenien und dem damals noch existenten Gesamtstaat der Sozialistischen Föderativen Republik Jugoslawien,

vertreten durch ihre Volksarmee, eine Fülle neutralitätsrechtlich relevanter Aspekte. Diese würden eine ebenso tiefreichende Analyse wie im Falle des Irak-Konfliktes verdienen. Für die Zwecke dieser gutachterlichen Stellungnahme scheint dies aber mit Ausnahme der Darstellung eines Aspektes entbehrlich, der allerdings eine gegenüber dem Verhalten im Irak-Konflikt neue und qualitativ veränderte Einstellungsweise zu seiner immerwährenden Neutralität zum Ausdruck bringt. Nutzte Österreich den Irak-Konflikt, um den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaften solidarische Vorgangsweise trotz und über alle Neutralitätsgrenzen hinweg zu demonstrieren, so zog es im Jugoslawien-Konflikt, speziell in der Anerkennungsfrage, die Initiative an sich. Österreich führte faktisch neutralitätsungebundene Außenpolitik im zunächst versuchten Vorgriff, letztlich aber dann im Gleichklang mit der späteren Position der Europäischen Gemeinschaften vor.

Österreich bezog von Beginn an Partei gegen Belgrad, gleich ob man unter letzterem den noch existenten Gesamtstaat, die Teilrepublik Serbien oder ein sich allmählich herauskristallisierendes neues Jugoslawien meint. Die meisten der neutralitätsrechtlich einschlägigen Verhaltensweisen sind der Sphäre der sogenannten ideologischen Neutralität zuzuordnen, für die Österreich von Anfang seiner Neutralitätsgeschichte an – und Neutralitätsrecht wie Praxis scheinen dem nicht entgegenzustehen – Freiheit und Ungebundenheit für sich in Anspruch genommen hatte.

Unter anderem in der Frage der Anerkennung wurde diese Sphäre österreichischerseits jedoch verlassen. Eine Anerkennung als Staat, von der nicht gesichert ist, ob sie vorzeitig und damit völkerrechtswidrig erfolgt, bedeutet im Falle eines Konfliktes, der auch im ehemaligen Jugoslawien im Hinblick auf Art 1 Abs 4 I. Zusatzprotokoll 1977 zu den vier Genfer Konventionen 1949 (Anrufung des Selbstbestimmungsrechtes gegen selbstbestimmungsrechtswidriges Regime) als international bewaffneter zu qualifizieren war, Verletzung von Abstinenz- und Paritätspflicht. Sie bewirkte, insoweit sie in den laufenden Prozeß der Staatswerdung Sloweniens und Kroatiens sowie Bosnien-Herzegowinas, die im Unterschied zu jener Maze-

doniens unter Anwendung von Waffengewalt erfolgte, in diesen drei Fällen die Begünstigung jeweils einer kriegführenden Seite. Die Anerkennung stand – und steht bezüglich Bosnien und Herzegowina bis heute, sollte sich die Lösung des Dayton-Abkommens doch nicht in die Realität umsetzen lassen – unter dem Risiko, über kurz oder lang als völkerrechtswidrige Einmischung in die inneren Angelegenheiten eines anderen Staates, nämlich des alten oder neuen Jugoslawien bzw. einer Bosnischen Serbischen Republik angesehen werden zu müssen.

Die Anerkennung der genannten jugoslawischen Teilrepubliken als Staaten durch Österreich erfolgte letztlich in vollkommener Übereinstimmung mit den Staaten der damaligen Europäischen Gemeinschaften unter Formulierung analoger Auflagen. [34] Bezüglich aller in Frage stehenden Teilrepubliken überwogen die konstitutiven Elemente die deklarativen, was gleichzeitig auch eine Abkehr vom völkergewohnheitsrechtlichen Grundsatz der deklarativen Wirkung einer Anerkennung als Staat bedeutete, insoweit in bezug auf die drei notwendigen Staatselemente jedenfalls dasjenige des Vorliegens einer effektiven Staatsgewalt zu der jeweils in Frage stehenden Zeit zweifelhaft war, bezüglich Bosnien und Herzegowina aber auch heute ist.

#### 4.1.3 Der Beitritt Österreichs zur Europäischen Union

Auf dem beschriebenen Weg einer in der österreichischen Staatenpraxis und mit Erklärungen seiner Vertreter im völkerrechtlichen Verkehr unterlegten Demonstration einer – freilich völkerrechtswidrigen – Neudefinition seiner immerwährenden Neutralität gelangte Österreich im Jahr 1994 in die Europäische Union. Im Hinblick auf die Beurteilung der neutralitätsrechtlichen Auswirkungen dieses Beitrittes spricht die oben ausführlich analysierte Stellungnahme der Kommission der Europäischen Gemeinschaften für sich. Sie ist noch zu präzisieren im Hinblick auf den am 1. November 1993 in Kraft getretenen Vertrag von Maastricht.

Dieser brachte die von der Kommission im übrigen schon relevierte Festlegung einer Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Artikel J, insbesondere

J.1, J.4 und J.8. Art J.4 Abs 2 bindet die verteidigungspolitische Determinante der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik an die Westeuropäische Union (WEU), die zum integralen Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union erklärt wird und an deren Einvernehmen der Rat der Europäischen Union in seinen diesbezüglichen Entscheidungen gebunden wird. Andererseits brachte der neu eingefügte Art 228a EGV, vorausgesetzt er wird nach einer von allerdings mehreren Auslegungsvarianten so ausgelegt, daß vor der Erlassung von EG-Embargo-Verordnungen ein grundsätzlich nur einstimmig zu fassender Beschluß des Rates im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergeht, eine gewisse Entschärfung der Problematik des Art 113 EWGV (neu Art 113 EGV).

Der augenblickliche Rechtszustand stellt sich daher so dar, daß durch den Beitritt Österreichs zur Europäischen Union eine Reihe von Verpflichtungen eingegangen wurden, die im Falle ihrer praktischen Anwendung, was jederzeit der Fall sein kann, zu einer Verletzung der immerwährenden Neutralität Österreichs führen. Österreich hat sich daher zur Option eines fortgesetzten Bruches seiner immerwährenden Neutralität oder zu deren völkerrechtsgemäßen Beendigung verpflichtet.

Erkennt man die österreichische Neutralität als nicht nur durch einseitiges Rechtsgeschäft völkerrechtlich verankert, sondern auch als vertraglich festgelegt an, käme diesbezüglich die Verpflichtung von Art 234 Abs 2 EGV zum Tragen. Soweit nämlich Übereinkünfte von Mitgliedstaaten mit Drittstaaten mit dem EGV unvereinbar sind, hat der betreffende Mitgliedstaat der EU alle geeigneten Mittel anzuwenden, um die festgestellten Unvereinbarkeiten zu beheben. Die anderen Mitgliedstaaten wären gehalten, erforderlichenfalls zu diesem Zweck einander Hilfe zu leisten und gegebenenfalls eine gemeinsame Haltung einzunehmen. Nicht auszuschließen wäre im übrigen, österreichischerseits zu versuchen, die Bestimmung auch analog auf durch einseitiges Rechtsgeschäft und/oder völkergewohnheitsrechtlich verankerte mit EU-Recht in Widerspruch stehende Verpflichtungen angewendet zu sehen.

Als Irrweg abzulehnen ist demgegenüber die Auffassung des ehemaligen Außenministers Willibald Pahr und des Leiters des Völkerrechtsbüros Franz Cede, wonach das Neutralitäts-BVG EU-konform und damit einschränkend auszulegen und für den gemeinschaftlichen EU-Bereich überhaupt nicht mehr anzuwenden sei. [35] Dies wäre äußerstenfalls eine ausführlichere Überlegung wert, wäre das Neutralitäts-BVG ausschließlich und allein österreichisches Verfassungsrecht. Auch dann erscheint es aber als zweifelhaft, ob sich die heimische Verfassungswissenschaft und mit welcher dem positiven österreichischen Verfassungsrecht entnommenen Begründung zur Aufnahme eines solchen Interpretationsgrundsatzes in ihren Methodenanon bereiterklärt.

Das Neutralitäts-BVG integriert aber, wie aufgezeigt, selbst das völkerrechtliche Institut der immerwährenden Neutralität in den eigenen Gehalt, ist von seinem Inneren wie von seiner Entstehung her völkerrechtlich bedingt und hat als Inhalt eines völkerrechtlichen Versprechens selbst auch eine völkerrechtliche Natur. Vor diesem Hintergrund muß das von Pahr und Cede unternommene Unterfangen jedenfalls als juristisch untauglicher Versuch der Absicherung einer Regierungspolitik des Lavierens, die die Völkerrechtswidrigkeit des eigenen Vorgehens erkennt, aber nicht einbekennt, qualifiziert werden.

#### 4.2 Neutralitätsverletzungen auf gesamtstaatlicher Ebene von unmittelbarer Relevanz für das österreichische Bundesheer

Ist das österreichische Bundesheer wie jede andere staatliche österreichische Institution von allen geschilderten Neutralitätsverletzungen jedenfalls derzeit noch nur mittelbar tangiert, ist die Rechtsverletzung selbst anderen Organen, insbesondere Staatspräsident, Parlament, Regierung und hier wiederum in erster Linie Bundeskanzler und Außenminister, anzulasten, so berührt die Verschränkung der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik im Rahmen der Europäischen Union im

verteidigungspolitischen Bereich mit der Westeuropäischen Union bereits auch unmittelbar das österreichische Bundesheer.

Dem österreichischen Bundesheer obliegt gemäß Art 79 Abs 1 B-VG die militärische Landesverteidigung. Das diesbezüglich herzustellende Einvernehmen des Rates der Europäischen Union mit der Westeuropäischen Union (WEU) hat unmittelbare und – wie aufgezeigt – neutralitätsrechtlich nicht gedeckte Rückwirkungen auf die österreichische Verteidigungspolitik. Als Teil der Umfassenden Landesverteidigung (Art 9a Abs 2 B-VG) hätte nach österreichischer Verfassungsrechtslage das österreichische Bundesheer die Aufgabe der Aufrechterhaltung und Verteidigung der immerwährenden Neutralität. Dieses Institut wird aber andererseits vom Bundesminister für Landesverteidigung als Mitglied der österreichischen Bundesregierung, der die Befehlsgewalt über das Bundesheer ausübt (Art 80 Abs 3 B-VG), und vom Bundespräsidenten, der den Oberbefehl über das Bundesheer führt (Art 80 Abs 1 B-VG), indem beide an völkerrechtlichen Beschlüssen, Erklärungen und Handlungen Anteil hatten und haben, die diese immerwährende Neutralität verletzen, unterminieren. Hinzu kommt, daß das österreichische Bundesheer darüber hinaus auch bereits in spezifischer Weise in neutralitätswidrige Aktivitäten eingebunden wurde. Als diese sind insbesondere die Zusammenarbeit im Rahmen der WEU, die Beteiligung an der NATO-Partnerschaft für den Frieden und am NATO-Kooperationsrat sowie die Mitwirkung im Rahmen der IFOR und demnächst SFOR zu nennen.

#### 4.2.1 WEU und österreichisches Bundesheer

Die WEU, am 17.3.1948 als Brüsseler Pakt (seit 1954 WEU) von Belgien, Frankreich, Luxemburg, den Niederlanden und Großbritannien gegründet, hat seit ihrer Gründung eine völkerrechtlich schwer faßbare Geschichte genommen. In ihrem Gründungsvertrag in der 1954 geänderten Version selbst zeigt sich die Organisation zweierlei Zielsetzungen verschrieben: der Zusammenarbeit in wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Angelegenheiten und der kollektiven Selbstverteidigung. [36]

Der erstere Aufgabenbereich wurde von der später erfolgten Gründung der Europäischen Gemeinschaften und deren Weiterentwicklung zur Europäischen Union, vor allem auch im Hinblick darauf, daß alle Gründungsmitglieder der WEU auch Mitglieder der Europäischen Gemeinschaften wurden, seit dem Beitritt Großbritanniens zu diesen Gemeinschaften im Jahr 1972 überrollt und wird durch spätere Praxis der Mitgliedstaaten als obsolet qualifiziert werden müssen. Es verbleibt der Aufgabenbereich der kollektiven Selbstverteidigung, womit klarsteht, daß es sich bei der WEU um ein regionales militärisches Bündnis i.S. des B-VG über die immerwährende Neutralität handelt. In dieser Hinsicht sind die Bestimmungen der Art IV (Zusammenarbeit mit der NATO), Art V (gegenseitige militärische Hilfeleistungspflicht), Art VI (Verhältnis zum UN-Sicherheitsrat) und Art IX (Rüstungskontrolle) sowie das Protokoll II über die Streitkräfte der Westeuropäischen Union vom 23.10.1954, [37] Protokoll III über die Rüstungskontrolle, gleichfalls vom 23.10.1954, [38] und Protokoll IV über das Amt für Rüstungskontrolle der Westeuropäischen Union [39] vom selben Tag, alle drei schon unter Einschluß der damaligen Bundesrepublik Deutschland und Italiens zustande gekommen, aus der Gründungsära die maßgebliche Gründungsvertragsbasis.

Im Rüstungskontrollbereich kam es Anfang der 80er Jahre zu bedeutsamen Änderungen, die materiell eine entscheidende Lockerung dieser Bestimmungen mit sich brachten. Auf einem Treffen der Außen- und Verteidigungsminister, das in der Zeit vom 26.–27. Oktober 1984 in Rom stattfand, wurde eine Plattform über europäische Sicherheitsinteressen verabschiedet, die als Markstein einer europäischen Verteidigungs- und Sicherheitspolitik und bislang bedeutsamstes Produkt sekundären Gemeinschaftsrechts innerhalb der WEU qualifiziert werden muß. Darin wurden die Grundprinzipien einer europäischen Sicherheitsdimension festgelegt, die entlang der Ideen

- Bedingungen europäischer Sicherheit,
- Kriterien, auf denen die europäische Sicherheit fußt, und
- Verantwortlichkeiten der Europäer

im Hinblick auf ihre Sicherheit (Verteidigung, Rüstungskontrolle und Ost-West-Dialog) im Kontext gemeinsamer atlantischer Sicherheit entwickelt sind.

Die bislang letzten gründungsvertragsrelevanten Entscheidungen fielen in der sogenannten Maastricht-Erklärung II, der Petersberg-Erklärung 1992 und der Lissabon-Erklärung 1995 sowie durch Einfügung von Art J. 4. Abs 2 in den Vertrag von Maastricht, der die WEU zum integralen Bestandteil der Entwicklung der Europäischen Union erklärte und damit ein verteidigungspolitisches Instrumentarium in organisationsmäßig verfestigter Form in die EU einbezog. In rechtlicher Hinsicht drängt sich der Vergleich zwischen dem Verhältnis von Bundesheer zu österreichischer Verfassung (Art 79 Abs 1 B-VG) auf. In bezug auf die EU ist der WEU und deren Streitkräfte diese Aufgabe übertragen. Besonders bemerkenswert ist, daß dies kurz vor Ende des Zeitraumes erfolgte, an dem die 50jährige Geltungsdauer des Brüsseler Paktes abgelaufen wäre und damit jedes Mitglied der WEU freigegeben wäre, aus dem Vertrag mit einjähriger Kündigungszeit auszuschneiden. Durch die Lissabon-Erklärung wurde eine neue politisch-militärische Unterstützungsgruppe für den Rat, ein Lage-Zentrum und eine Nachrichten-Abteilung in der Planungszelle eingerichtet.

Wie im Falle einer neu gepflogenen österreichischen Neutralität war auch im Falle der WEU der Irak-Konflikt einer der ersten praktischen Bewährungsfälle (sogenannte Golf-Aktion, Minenräumungen u.ä.m. allerdings auch schon im 1. Golf-Krieg).

An neuen Mitgliedern gesellten sich noch Portugal und Spanien (1988) sowie Griechenland (1992) hinzu. Die Türkei, Norwegen und Island gelten als Assoziierte Mitglieder.

Österreich folgte – im übrigen ebenso wie Schweden und Finnland – mit der Begründung, daß ja auch Irland ein neutraler Staat sei, diesem als Beobachter in die WEU. Diese Begründung ist im Hinblick auf die gänzlich unterschiedlich gelagerte Rechtsgrundlage und damit rechtlich verfaßte Konzeption der irischen Neutralität völkerrechtlich nicht tragfähig. Dies bedarf hi-

er jedoch keiner Vertiefung.

In völkerrechtlicher Hinsicht und speziell in bezug auf das österreichische Bundesheer entscheidend ist jedoch, ob durch die Teilnahme Österreichs an der WEU als Beobachter das BVG über die immerwährende Neutralität verletzt wird. In dessen Art I Abs 2 hat sich ja Österreich verpflichtet – und diese Verpflichtung ist nach wie vor aufrecht – „keinen militärischen Bündnissen beizutreten“. Wie ist also die Beobachterstellung Österreichs in der WEU zu qualifizieren?

Der Brüsseler Pakt selbst gibt dazu nichts her, weil eine Teilnahme als Beobachter darin nicht vorgesehen ist. [40] Die Teilnahmemöglichkeit als Beobachter folgt aus der Maastrichter Erklärung II, nach der Staaten, die Mitglieder der Europäischen Union sind, eingeladen werden, „der WEU zu den nach Artikel XI des Brüsseler Vertrages in seiner geänderten Fassung zu vereinbarenden Bedingungen beizutreten oder, falls sie dies wünschen, Beobachter zu werden.“ [41] Die Rechte und Pflichten der Beobachter folgen konsequenterweise genauso nicht aus den Gründungsverträgen, sondern aus der Petersberg-Erklärung 1992, die vorsieht, daß Beobachter, „obwohl sie keine Vertragsparteien des Geänderten Brüsseler Vertrages sind, unbeschadet des Art. VIII des Geänderten Brüsseler Vertrages an den Tagungen des WEU-Rates teilnehmen können“, es sei denn, die Teilnahme wäre aufgrund eines entsprechenden Antrages eines Vollmitgliedes auf Vollmitglieder beschränkt. [42] Möglich ist danach ferner die Teilnahme an Tagungen von Arbeitsgruppen, über Antrag auch mit Rederecht. Eine Gleichstellung mit Vollmitgliedern erfolgt in bezug auf jene Aufgaben, die der WEU von anderen Institutionen, für Österreich relevant insbesondere die EU, übertragen werden. Dies gilt sowohl für Aufgaben als auch für Pflichten.

Die ausdrückliche teilweise Gleichstellung von Beobachtern mit Vollmitgliedern der WEU im Wege der Petersberger Erklärung bekräftigt nachhaltig die Einschätzung, die auch nach allgemeinem Völkerrecht sich schon ergeben würde, daß nämlich die Teilnahme als Beobachter an der WEU als Beitritt zu einem militärischen Bündnis beurteilt

werden muß und daher eine Verletzung der immerwährenden Neutralität Österreichs darstellt. An Argumenten aus dem allgemeinen Völkerrecht mit spezifischer Relevanz für den Neutralitätsbereich wären beispielsweise ins Treffen zu führen:

- auch die Teilnahme als Beobachter wird im internationalen Organisationsrecht als Mitgliedschaft geführt; [43]
- aus dem Beobachterstatus ergeben sich wechselseitige Informationspflichten, die zwangsläufig gegen das Interesse des Neutralen auf militärische Geheimhaltung verstoßen;
- die Verleihung des Beobachterstatus verfolgt aus der Warte der betreffenden Organisation das spezifische Interesse, den betreffenden neutralen Staat näher an sich zu binden, und tangiert daher im Falle eines Militärbündnisses dessen Paritätspflicht u.ä.m.

Die Petersberger Erklärung geht mit der erwähnten teilweisen Gleichstellung von Beobachtern mit Vollmitgliedern über übliches internationales Organisationsrecht noch hinaus, und Österreich hat im praktischen Vollzug noch weiterreichende militärische – und daher das österreichische Bundesheer – unmittelbar einbeziehende Akte gesetzt. Dazu gehören, wie jüngst im Protokoll des Ministerrates schriftlich festgehalten, die Beteiligung an der WEU-Polizeiaktion in Mostar, vor allem aber der Abschluß des Sicherheitsabkommens mit der WEU, durch den der Austausch von Informationen und Materialien vereinbart wurde, die ansonsten einem besonderen Vertrauensschutz unterliegen. Diesen ist auf österreichischer wie auf WEU-Seite ein „besonderer Schutz des klassifizierten Informationsflusses“ garantiert. [44] Im Klartext bedeutet das zuletzt genannte Abkommen beispielsweise, daß sich Österreich verpflichtet, bei der Zugänglichmachung von Informationen und Materialien, die der militärischen Geheimhaltungspflicht unterliegen, durch das österreichische Bundesheer die Klassifizierungsvorschriften eines Militärbündnisses anzuwenden. Im Gegenzug nimmt es ebensolche Informationen und Materialien von der WEU unter analogem Verschuß. Das österreichische Bundesheer begibt sich damit in den partiellen Dienst eines neu-

tralitätswidrigen Militärbündnisses.

Einer gesonderten völkerrechtlichen Bewertung, die hier aber im Hinblick auf das eindeutige Ergebnis entfallen kann, würde auch die Erklärung des österreichischen Bundesministers für Landesverteidigung, Dr. Werner Fasslabend, im Rahmen des WEU-Ministerrates in Madrid am 14.11.1995 verdienen, in der er die Bereitschaft der WEU begrüßte, „auch WEU-Beobachtern mit Zustimmung der WEU-Vollmitglieder Fall für Fall die Möglichkeit zur Teilnahme an WEU-Operationen zu eröffnen“. Völkerrechtlich erheblich ist des weiteren die Aussage in dieser Erklärung, wonach der Minister mitteilt, „daß Österreich davon ausgeht, daß die – von uns auch schon im Rahmen der PfP [45] notifizierten – sogenannten ‚Vorbereitenden Einheiten‘ des Österreichischen Bundesheeres (VOREIN) grundsätzlich für die Teilnahme an Petersberger Aufgaben geeignet sind. Deshalb werden wir diese Einheiten als FAWEU für solche Aufgaben nennen.“ [46] Die Erklärung zeigt, daß die Inpflichtnahme des österreichischen Bundesheeres für ein Militärbündnis in neutralitätswidriger Weise in der Praxis noch weiter vorangeschritten ist.

#### 4.2.2 Zusammenarbeit mit der NATO und österreichisches Bundesheer

Die eben erwähnte Erklärung belegt auch die tatsächlichen Auswirkungen der Zusammenarbeit Österreichs mit der Partnerschaft für den Frieden im Rahmen der NATO. Dabei soll hier die Kooperation im Rahmen der IFOR, die für sich gesehen weitere neutralitätsrechtliche Probleme aufwirft, im Hinblick auf die grundsätzlich auf der Basis der PfP zu formulierenden Bedenken generell außer Betracht gelassen werden. [47] Basierend auf der Einladung zur Partnerschaft für den Frieden und dem sogenannten Framework Document, beides vom 10. Jänner 1994, [48] hat Österreich am 31. Mai 1995 ein sogenanntes Presentation Document [49] abgeliefert. Auf der Grundlage dieses österreichischen Angebotes wurde ein Individual Partnership Programme between the North Atlantic Treaty Organisation and the Republic of Austria 1996–1998 vereinbart. [50]

Österreich erklärt in diesem Koopera-

tionsabkommen unter Verweis auf seine Beteiligung bei den IFOR in Bosnien-Herzegowina, daß es zu einer Kooperation mit der NATO, den NATO-Mitgliedstaaten und den PfP-Partnern bereit ist. Insbesondere sollen die Voraussetzungen und Bedingungen auf den Gebieten Friedenserhaltung, humanitäre Operationen, Katastrophenhilfe sowie bei Hilfs- und Suchdiensten gegeben sein.

Österreich erklärt des weiteren eingangs von Teil II dieses Programmes, daß die Teilnahme von Mannschaften, Ausrüstung, Infrastruktur und anderen Einrichtungen auf anwendbares österreichisches Recht gestützt wird. Offensichtlich wird das österreichische Neutralitäts-BVG nicht als „anwendbar“ gewertet, denn dieses steht dem Programm als ganzem entgegen. Beschränkt man sich nämlich in dieser Stellungnahme lediglich auf die das österreichische Bundesheer tangierenden Teile, so sind die im englischen Text als „PREPUN“ („Prepared Units“) angesprochenen Einheiten des österreichischen Bundesheeres zu erwähnen. Zu ihrer Verstärkung ist ein Contingency Command and Logistics pool (CONLOG) im Umfang von 126 Mann vereinbart. Umfang und Zusammensetzung beider Teile ist im Abkommen umschrieben. Hinzu kommt, daß Österreich seine Bereitschaft erklärt, der NATO und den anderen oben bereits erwähnten Staaten Infrastruktur und Anlagen für gemeinsame Trainings- und Übungsaktivitäten zugänglich zu machen, insbesondere in den Bereichen Friedenserhaltung, Such- und Rettungs- sowie humanitäre Missionen. Auch diese Infrastruktur wird im Abkommen entsprechend dem jeweiligen Streitkräftetyp umschrieben. Geöffnet werden darüber hinaus Ausbildungsstätten des österreichischen Bundesheeres, aber auch Stadt Schlaining ist in den Vollzug des Abkommens einbezogen.

Für den Informationsbereich wurde ebenso wie mit der WEU ein Abkommen betreffend Informationssicherheit abgeschlossen. Dieses sieht, wie man dem Protokoll der genehmigenden Ministerratssitzung entnehmen kann, vor, daß die Fragen der Informationssicherheit und des Vertraulichkeitsschutzes im Rahmen der PfP durch die Zusammenarbeit zwischen eigens dafür bezeich-

neten Dienststellen administrativ betreut werden sollen. Beide Parteien sichern sich wechselseitig Informationsfluß, aber auch Vertraulichkeitsschutz und -garantie zu. Das Abkommen sieht ferner eine Sicherheitsüberprüfung für jene Personen vor, denen Zugang zu solcherart geschützten Informationen gewährt werden kann. [51]

Auch wenn der eingeschlagene Weg ein anderer als bei der WEU ist, nämlich nicht Beobachterstellung bei der Organisation, sondern Zusammenarbeit im Rahmen eines vom Militärbündnis angebotenen Programmes, ist der Beteiligungsgrad Österreichs und auch des österreichischen Bundesheeres mit der NATO ein vergleichbar enger. Dies wird noch deutlicher, wenn auch diejenigen Teile des Individual Partnership Programmes zwischen der NATO und Österreich betrachtet werden, die vom Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten in seiner Dokumentation nicht abgedruckt wurden. So soll bis Ende 1997 eine Integration der NATO-Terminologie, -Verfahren und -Mechanismen innerhalb der österreichischen Friedensoperationslehre im Bereich der Luftabwehr erfolgen. Als erstrangiges Ziel ist bis 1999 vorgesehen, „Interoperabilität“ zwischen den militärischen und zivilen Verteidigungseinheiten der NATO im Gebiet „Civil Emergency Preparedness“ zu erreichen. Diese soll „include findings in national training and exercise activities“. Im Bereich der Luftverkehrsverwaltung und -kontrolle soll, wenn auch nur zweitrangig, eine Koordination zwischen den zivilen und militärischen Flugaufsichtsbehörden im Hinblick auf bestimmte Operationen bis Ende 1997 erzielt werden. Ein erstrangiges Ziel stellt wiederum dar, bis Ende 1997 einen Austausch der Meinungen zu bestimmten Budgetfragen bis Ende 1997 zu erreichen, um die Transparenz in der Verteidigungsplanung voranzutreiben. Ein entsprechender Informationsaustausch, zeitlich gleichgeschaltet und von ebenfalls erster Priorität soll zu einer größeren Stabilität im militärischen Verhalten der PfP-Staaten beitragen. Im übrigen finden sich die gemeinsamen Übungsaktivitäten und deren Ziele aufgelistet, die in der Praxis zum Teil bereits abgelaufen sind.

Diese Aktivitäten belegen, daß man zwar nicht von einer NATO-Mitgliedschaft Österreichs sprechen kann, daß aber dem von der NATO getragenen PfP ein eigener Militärbündnischarakter im Vorfeld einer Mitgliedschaft zur NATO zugesprochen werden muß. Auch wenn dieser auf gemeinsame militärische Aktivitäten beschränkt ist, die den Bündnisfall selbst nicht inkludieren, so ist die wechselseitige Ausrichtung der nationalen Verteidigungseinrichtungen der PfP inhärent. Wechselseitige Transparenz der Verteidigungsplanungen, wechselseitiger Informationsfluß in militärischen Angelegenheiten und aufeinander orientierte größere Stabilität im militärischen Verhalten der PfP-Staaten beispielsweise sind unzweifelhaft Elemente eines Militärbündnisses und bewegen sich jenseits von friedenserhaltenden Operationen, Hilfs- und Suchdiensten sowie von Katastrophenhilfe. Im Ergebnis ist daher die Teilnahme an der PfP Österreichs als neutralitätswidrig mit besonderer Relevanz für das österreichische Bundesheer einzustufen, zumal dieses auf österreichischer Seite der Hauptadressat der von Österreich eingegangenen Verpflichtungen ist.

## 5. Schlußfolgerungen

Im erwähnten Kooperationsprogramm NATO-Österreich im Rahmen der PfP wird betont, daß die Entsendung von Personal ins Ausland im Rahmen dieser Zusammenarbeit auf dem Prinzip der Freiwilligkeit basiert. [52] Diese Freiwilligkeit ist nicht garantiert für alle übrigen Dienstleistungen des und im österreichischen Bundesheer(es), die für die Durchführung des PfP-Kooperationsprogrammes vereinbart und erforderlich sind. Solchen Diensten unterliegen daher potentiellerweise auch Wehrpflichtige im Rahmen der Ableistung ihres Grundwehrdienstes. Dies bedeutet daher, daß die dem Gutachter gestellte Frage, ob „der Dienst im österreichischen Bundesheer aufgrund dessen Kooperationen mit ausländischen Militärbündnissen nicht neutralitätskonform ist und daher den geltenden Verfassungsgesetzen widerspricht“, nicht nur in allgemeiner Weise zu bejahen ist.

Die Frage ist vielmehr ganz konkret auf jeden österreichischen Wehrpflichtigen hin und daher auch im Hinblick auf

den Auftraggeber des vorliegenden Gutachtens bejahend folgendermaßen zu beantworten: Die Absolvierung des ordentlichen Präsenzdienstes im österreichischen Bundesheer ist aus der Warte des einzelnen Präsenzdieners aufgrund des völkerrechtlich erheblichen Verhaltens und aufgrund der völkerrechtlich erheblichen Erklärungen der höchsten Vertreter des österreichischen Bundesheeres sowie aufgrund der eingegangenen und praktizierten Kooperationen des österreichischen Bundesheeres mit ausländischen Militärbündnissen als nicht neutralitätskonform und als damit nicht dem BVG über die immerwährende Neutralität Österreichs entsprechend zu beurteilen.

[1] Dr. Michael Geistlinger ist Assistenzprofessor am Institut für Völkerrecht und ausländisches öffentliches Recht an der Universität Salzburg.

[2] Militärstrafgesetz (Anm. d. Red.)

[3] Strafgesetzbuch (Anm. d. Red.)

[4] BGBl 1955/211.

[5] Gesamtänderung der Bundesverfassung. (Anm. d. Red.)

[6] Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft für Kohle und Stahl vom 18.4.1951. (Anm. d. Red.)

[7] Vertrag zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft (EURATOM) vom 25.3.1957. (Anm. d. Red.)

[8] Verschweigung: Ein Widerspruch zu einem Verhalten, das gegen das bisherige Völkergewohnheitsrecht verstößt, wird dann unerheblich, wenn die betroffenen Staaten nicht reagiert haben, obwohl ein Widerspruch zu erwarten gewesen wäre. (Anm. d. Red.)

[9] Bei Vertrauen eines anderen Staates oder einer internationalen Organisation auf die bisherige Praxis und der Rechtmäßigkeit eines Staates kann dieser nicht mehr die Unverbindlichkeit oder Rechtswidrigkeit dieser Praxis behaupten. (Anm. d. Red.)

[10] Stillschweigender Vertrag (Anm. d. Red.)

[11] Deutscher Text in: Mayerzedt, Hummer, 20 Jahre Österreichische Neutralitäts- und Europapolitik (1955–1975). Dokumentation. Teil I. Wien 1976, 74 ff.

[12] BGBl 1955/152.

[13] Siehe Köck, Österreichs „immerwährende“ Neutralität: Ein Mythos geht zu Ende. in: *Journal für Rechtspolitik* 1993, 210 (213 FN 15).

[14] Text in: Verosta, *Die internationale Stellung Österreichs 1938 bis 1947*. Wien 1947, 104. Siehe insbesondere Art 1, 5 und 6. in Art 6 lit a heißt es insbesondere: „Alle (...) internationale Abkommen, die die österreichische Regierung abzuschließen wünscht, ausgenommen Abkommen mit einer der vier Mächte, sollen – bevor sie in Kraft treten oder im Staatsgesetzblatt veröffentlicht werden – von der österreichischen Regierung dem Alliierten Rat vorgelegt werden.“ Bedenkt man den Rechtscharakter dieses Kontrollabkommens als Teil der materiellen Verfassung Österreichs in der fraglichen Periode der Besatzungszeit, so kann an der Vertragsabschlußberechtigung der österreichischen Regierung in bezug auf dieses ja mit einer der vier Mächte abgeschlossene Abkommen kein Zweifel bestehen.

[15] Erst in allerjüngster Zeit ist dieser von der russischen und sowjetischen diplomatischen Praxis die ganze Zeit der Sowjetunion über sorgfältig beachtete Unterschied im Rahmen der Vertrags- und Abkommensabschlüsse innerhalb der Gemeinschaft Unabhängiger Staaten vereinzelt durchbrochen worden.

[16] Der gleichfalls authentische deutsche, ebenso wie die weiteren authentischen Sprachen (Englisch und Französisch) von Annex II zum Staatsvertrag von Wien stehen dieser Deutung nicht entgegen. Die dort gewählten Begriffe sind nur nicht so technisch differenziert („arrangements“, „arrangements“, „Vereinbarungen“), erfassen von ihrem semantischen Wortfeld her zweifelsfrei aber auch den terminus „regierungsabkommensmäßige Vereinbarungen“. Eine im Jahr 1980 in Moskau in russischer Sprache erschienene Sammlung von Dokumenten und Materialien unter dem Titel SSSR – Avstrija (UdSSR und Österreich) 1938 – 1979, die das Moskauer Memorandum in seinem russischen Text ebenfalls enthält, verschafft keine weitere Klärung, insoweit dort der Titel „memorandum“ nicht näher zugeordnet wird.

[17] Siehe den Text dieser Erklärung in: *Österreichische Außenpolitische Dokumentation*. Dezember 1990, 28.

[18] Das Hinfälligwerden einer Rechtsnorm durch dauernde Nichtanwendung.

(Anm. d. Red.)

[19] *Regeln der Kunst* (Anm. d. Red.)

[20] 598 BlgNR VII. GP.

[21] *Stellungnahme der Kommission der Europäischen Gemeinschaften zum Beitrittsantrag Österreichs*. Als Sonderdruck veröffentlicht in der vom österreichischen Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten herausgegebenen *Österreichischen Außenpolitischen Dokumentation*, siehe insbes. 24–28.

[22] (FN 21), 25.

[23] *Vertrag zur Gründung der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft vom 25.3.1957*; EGKS und EAGV: siehe Fußnote 5 und 6. (Anm. d. Red.)

[24] (FN 21), 26.

[25] (FN 21), 27.

[26] (FN 21), 27. Für das Beschreiten des zweiten von der Kommission aufgezeigten Weges plädierte M. Schweitzer, *Österreichische Neutralität und Beitritt zur Europäischen Union*. Merkblatt der Europa-Informationsstelle des Amtes der oberösterreichischen Landesregierung, Linz Oktober 1993, Merkblatt: Neut II, 6 und Merkblatt: Neut III, 2 f, setzte sich aber, wie das Ergebnis zeigt, nicht durch.

[27] Text der Erklärung zB bei Hummer, *Obwexer, Österreich in der Europäischen Union*. Wien 1995, Bd 1, 534 f, wobei allerdings an der Darstellung der rechtlichen Wirkungen dieser wie der anderen den Schlußakten beigefügten gemeinsamen Erklärungen auf XXXII f im Hinblick auf Art 31 und 32 WVK Vorbehalte anzubringen sind.

[28] So der damalige österreichische Bundesminister für auswärtige Angelegenheiten Dr. Alois Mock aus Anlaß des Europatages „Österreich und die künftigen Europäischen Sicherheitsstrukturen“. Wien, schon am 5. Mai 1993.

[29] Siehe Neuhold, *Dauernde Neutralität in einem neuen Europa*. in: Krejci, Reiter, Schneider (Hrsg), *Neutralität, Mythos und Wirklichkeit*. Wien 1992, 197 (203) und Köck (FN 4), 236.

[30] So der offizielle Sprachgebrauch der Vereinten Nationen in den den Irak-Konflikt betreffenden Resolutionen. Siehe z.B. die sogenannte „Gewalt-Resolution“ des UN-Sicherheitsrates 678 (1990) vom 29. 11. 1990, BGBl 1990/766.

[31] Siehe z. B. die im späteren Verlauf der vom Bundeskanzleramt gestarteten Beitrittskampagne zur Europäischen Union dann offensichtlich aus dem Verkehr gezogene – jedenfalls nicht mehr erhältliche – Schrift von Botschafter Dr. Ernst Sucharipa, *Neutralität und EG*. Wien 1993, insbes. 13 f, die, auch wenn sie behauptet, nur die persönliche Auffassung des Autors wiederzugeben, in knapper Weise die Essenz verschiedener offizieller Stellungnahmen des Außenministeriums in der fraglichen Angelegenheit zusammenfaßt. Die „Studie“ strotzt im übrigen von einer Reihe weiterer Verballhornungen des Völkerrechts.

[32] (FN 18).

[33] Siehe Res. 686 (1991) des UN-Sicherheitsrates vom 2. März 1991, BGBl 1991/117, und Res. 687 (1991) des UN-Sicherheitsrates vom 3. April 1991, BGBl 1991/211.

[34] Siehe die österreichischen Anerkennungserklärungen betreffend Slowenien und Kroatien vom 15. Jänner 1992. In: *Österreichische außenpolitische Dokumentation*. Februar 1992, Nr. 1, 54 ff, und jene betreffend Bosnien-Herzegowina vom 7. April 1992. In: *Österreichische außenpolitische Dokumentation*. Juli 1992, Nr. 3, 21.

[35] De-facto-Ende für Österreichs Neutralität. in: *Die Presse* 27.7.1996.

[36] Sogenannter Brüsseler Pakt, 21 UNTS 77 iVm 211 UNTS 342. Siehe insbesondere die Präambel.

[37] 211 UNTS 358.

[38] 211 UNTS 364.

[39] 211 UNTS 376.

[40] Art XI kennt nur eine Vollmitgliedschaft.

[41] Abgedr. z. B. bei Österreich und die WEU. Wien 1994 (Schriftenreihe der Landesverteidigungsakademie 4/94), 22.

[42] Abgedr. Ebenda (FN 29), 22.

[43] Wegweisend die international führende Darstellung von H. G. Schermers, *International Institutional Law*. Alphen aan den Rijn 1980, §§ 151 ff.

[44] Siehe BKA GZ 300.040/38-III/SL/96 vom 12. November 1996, 1f.

[45] *Partnership for Peace* bzw. *Partnerschaft für den Frieden* (Anm. d. Red.)

[46] *Österreichische Außenpolitische Dokumentation*. Dezember 1995, Nr. 6, 38 (39).

[47] *Einer eigenen neutralitätsrechtlichen Bewertung, die den Raum der Auseinandersetzung mit dem Irak-Konflikt in dieser Stellungnahme deutlich übersteigen würde, bedürften beispielsweise die Abkommen zwischen der Österreichischen Bundesregierung und der NATO über den Transit zum Zweck des multinationalen Friedenseinsatzes in Bosnien (IFOR), BGBl 1995/869, und dasjenige über Vorrechte und Befreiungen, BGBl 1995/870, sowie deren praktischer Vollzug und Bezug zum Recht der Vereinten Nationen.*

[48] Texte in: *NATO Press Communiqué M-1* (94) 2.

[49] Text in: *Österreichische außenpolitische Dokumentation* August 1995, Nr 4, 116 ff.

[50] Text auszugsweise wiedergegeben in: *Österreichische außenpolitische Dokumentation*. Juli 1996, Nr. 2-3, 112 ff.

[51] Siehe BKA GZ 300.040/43-III/SL/95 vom 19. Dezember 1995.

[52] Im englischen Text heißt es wörtlich: „For all categories of personnel, the service abroad is based upon the principle of voluntariness.“

## Zusammenfassung des Gutachtens

### Fragestellung

„Ist der Dienst im österreichischen Bundesheer aufgrund dessen Kooperationen mit ausländischen Militärbündnissen neutralitätskonform und entspricht er den geltenden Verfassungsgesetzen?“

### Antwort

#### 1.

Der Dienst im österreichischen Bundesheer ist nicht neutralitätskonform und widerspricht den geltenden Verfassungsgesetzen.

#### 2.

Die Absolvierung des ordentlichen Präsenzdienstes im österreichischen Bundesheer ist aus der Warte des einzelnen Präsenzdienstes aufgrund des völkerrechtlich erheblichen Ver-

haltens und aufgrund der völkerrechtlich erheblichen Erklärungen der höchsten Vertreter des österreichischen Bundesheeres sowie aufgrund der eingegangenen und praktizierten Kooperationen des österreichischen Bundesheeres mit ausländischen Militärbündnissen als nicht neutralitätskonform und als damit nicht dem BVG über die immerwährende Neutralität Österreichs entsprechend zu beurteilen.

## Begründung

### 1.

Die Verpflichtung Österreichs zu immerwährender Neutralität gilt sowohl in verfassungs- als auch in völkerrechtlicher Hinsicht weiterhin. Neutralitätswidriges Verhalten Österreichs bzw. seiner Organe setzen das BVG über die immerwährende Neutralität Österreichs nicht außer Kraft. Neutralitätswidriges EU-Recht entfaltet wohl einen Anwendungsvorrang, setzt aber gleichfalls das österreichische Neutralitäts-BVG nicht außer Kraft. In völkerrechtlicher Hinsicht müßten jedenfalls das Versprechen Österreichs, immerwährend neutral zu bleiben, und der dadurch bei den anderen Staaten hervorgerufene Rechtschein im gegenseitigen Einvernehmen der beteiligten Staaten aufgehoben werden. Geht man davon aus, daß auch das Moskauer Memorandum eine eigenständige vertragliche Grundlage der österreichischen Neutralität bildet, so müßte auch dieses beendet werden. Dasselbe gilt für die Bestimmung von Annex II zum österreichischen Staatsvertrag von Wien, die – deutet man sie als eine weitere Quelle der völkerrechtlichen Geltung der immerwährenden Neutralität Österreichs – ebenfalls vertraglich beendet werden müßte. Bloß neutralitätswidriges Verhalten Österreichs könnte die völkerrechtliche Geltung der immerwährenden Neutralität Österreichs nur beenden, wenn es im Bewußtsein der Rechtsüberzeugung, also gutgläubig und nicht bewußt rechtsbrüchig, über eine weit längere Zeitstrecke unwidersprochen gepflogen wird, als dies bislang der Fall ist.

### 2.

Der Inhalt der völkerrechtlichen Verpflichtung Österreichs zur immerwährenden Neutralität ist von niemand geringerem als von der Europäischen Kommission selbst in ihrer Stellungnahme zum österreichischen Beitrittsantrag in folgender Weise und im übrigen in vollkommener Übereinstimmung mit den Erläuternden Bemerkungen zum BVG über die immerwährende Neutralität umschrieben worden:

- Pflichten in Kriegszeiten (Kriegführende dürfen das Hoheitsgebiet Neutralen nicht betreten und haben territoriale Integrität zu wahren. Abstinenz- und Paritätspflicht des Neutralen).
- Vorwirkungen in Friedenszeiten (Beitrittsverbot zu militärischen Bündnissen; Verbot der Errichtung militärischer Stützpunkte auf neutralem Territorium; Verhalten in Friedenszeiten so, daß Neutralitätspflicht in Kriegszeiten nachgekommen werden kann).

### 3.

Die Europäische Kommission erkannte die Unvereinbarkeit der österreichischen immerwährenden Neutralität mit einer EU-Mitgliedschaft. Sie empfahl, Österreich einen Neutralitätsvorbehalt abzugeben, oder seine Neutralität neu zu definieren. Sie überließ es aber Österreich, eine allfällige Neudefinition auf völkerrechtskonforme Art vorzunehmen.

### 4.

Österreich entschied sich im Hinblick auf den Beitritt zur EU für eine Neudefinition seiner immerwährenden Neutralität durch fortgesetzten Neutralitätsbruch. Es ist nämlich nicht das Recht des neutralen Staates, das Institut der Neutralität auf „jenen rechtlichen Wesenskern, der im Neutralitätsgesetz festgehalten ist: die Nichtzugehörigkeit zu militärischen Bündnissen und die Nichtzulassung fremder Stützpunkte auf seinem Territorium“ (so damaliger Außenminister Mock) zu reduzieren.

### 5.

Im Vorfeld zum EU-Beitritt beging Österreich Neutralitätsverletzungen

auf gesamtstaatlicher Ebene von mittelbarer Relevanz für das österreichische Bundesheer:

- Irak-Konflikt: Es handelte sich weder um eine Polizeiaktion, noch um eine Maßnahme kollektiver Sicherheit, die Österreich von seinen Neutralitätspflichten entbunden hätte. Der UN-Sicherheitsrat hätte Österreich die Einhaltung seiner Neutralität trotz Unterstützung der Anti-Irak-Koalition ermöglicht. Die österreichische Regierung hat diese Möglichkeit nicht wahrgenommen. Die Gewährung von Überflugs- und Panzerdurchfuhrgenehmigungen war daher neutralitätswidrig.
- Jugoslawien-Konflikt: Maßnahmen, wie beispielsweise die Anerkennung von Slowenien, Kroatien und Bosnien-Herzegowina durch Österreich bedeuteten die Verletzung der Abstinenz- und Paritätspflicht Österreichs als eines dauernd neutralen Staates in einem international bewaffneten Konflikt.
- Beitritt zur Europäischen Union: Durch Beitritt zur EU übernahm Österreich die Verpflichtungen aus Art 113 EG-Vertrag (möglicherweise abgeschwächt durch Art 228a EGV), Art 59 EGK-S-Vertrag und des VI. Kapitels des EAG-Vertrages sowie Art J Vertrag von Maastricht. Werden diese Bestimmungen oder wird eine davon praktisch angewendet, ergibt sich potentiell eine automatische Neutralitätswidrigkeit in bezug auf Österreich. In diesem Zusammenhang ist die Auffassung von Pahr (ehemaliger Außenminister)/Cede (Leiter Völkerrechtsbüro) in „Die Presse“ vom 27.7.1996, wonach das Neutralitäts-BVG EU-konform und damit einschränkend auszulegen sei, als juristisch untauglicher Irrweg einzustufen. Die Auffassung Pahr und Cede übersieht, daß es den Grundsatz einer EU-konformen Auslegung von nationalem Verfassungsrecht aufgrund der geltenden Verfassung nicht gibt. Sie übersieht ferner, daß das Neutralitäts-BVG das völkerrechtliche Institut der immerwährenden Neu-

tralität in den eigenen Gehalt integriert, von seinem Inneren wie von seiner Entstehung her völkerrechtlich bedingt ist und als Inhalt eines völkerrechtlichen Versprechens selbst auch eine völkerrechtliche Natur hat.

### 6.

Österreich beging außerdem Neutralitätsverletzungen auf gesamtstaatlicher Ebene von unmittelbarer Relevanz für das österreichische Bundesheer und setzt diese Aktivitäten gegenwärtig fort:

- Beobachterstellung in WEU muß als Beitritt zu einem militärischen Bündnis bewertet werden, weil aufgrund der diesbezüglich maßgeblichen Petersberger Erklärung 1992 Beobachter ausdrücklich in ihren Rechten und Pflichten Vollmitgliedern gleichgestellt werden, aus dem Beobachterstatus und aus dem von Österreich unterzeichneten Sicherheitsabkommen wechselseitige Informations- und Geheimhaltungspflichten bestehen, die u.a. gegen das Interesse des Neutralen auf militärische Geheimhaltung in bezug auf seine Verteidigungsbereitschaft verstoßen, und auch ein Beobachter näher an das betreffende Militärbündnis gebunden ist, als es die Paritätspflicht des Neutralen erlauben würde. Neutralitätsverletzungen in Praxis daher begangen z. B. durch Beteiligung an WEU-Polizeiaktion in Mostar, Bekundung der Bereitschaft zur Beteiligung an WEU-Operationen (FAWEU) durch den Verteidigungsminister u.ä.m.
- Zusammenarbeit mit der NATO: Die Beteiligung im Rahmen der Partnerschaft für den Frieden (PfP) auf der Basis des zwischen Österreich und der NATO abgeschlossenen Individual Partnership Programmes 1996–1998 muß als Integration im Rahmen eines im Vorfeld zu einer Mitgliedschaft zur NATO angesiedelten und entscheidend von der NATO getragenen eigenen Militärbündnisses qualifiziert werden. Sie zielt u.a. auf wechselseitige Ausrichtung der nationalen Verteidigungseinrichtungen, auf wechsel-

seitige Transparenz der Verteidigungsplanungen, wechselseitigen Informationsfluß in militärischen Angelegenheiten und auf aufeinander orientierte größere Stabilität im militärischen Verhalten der PfP-Staaten. Hauptadressat der von Österreich eingegangenen Verpflichtungen zu neutralitätswidrigem Verhalten ist wie im Falle

der WEU das österreichische Bundesheer. Nicht untersucht wurden weitere neutralitätsrechtliche Bedenken im Hinblick auf die IFOR-Beteiligung Österreichs.

## 7.

Die Freiwilligkeit bei Dienstleistungen des österreichischen Bundesheeres im Rahmen der PfP bezie-

ht sich nur auf die Teilnahme an Auslandseinsätzen selbst.

Lizenz dieses Beitrags

Copyright

© Copyright liegt beim Autor / bei der Autorin des Artikels