



## **Die aktuelle rechtliche Relevanz der „immerwährenden Neutralität“ Österreichs**

**Vortrag vor der Gesellschaft für politisch-strategische Studien (STRATEG) am 23. 9. 2021  
(LVAk)**

**MinR Priv.-Doz. MMag. Dr. Alexander Balthasar**

**Leiter des Instituts für Staats- und Militärrecht (ISMR) an der  
Landesverteidigungsakademie des österreichischen Bundesheeres;  
Gastprofessor für Öffentliches Recht an der Andrassy Universität Budapest**

**Sehr geehrter Herr Präsident,**

**Hochgeschätztes Auditorium!**

### **I. Neutralität und GSVP**

#### **A. Die bisherigen Publikationen**

Der Einladung zu diesem Vortrag ging die Publikation eines von mir verfassten Beitrages im **Sonderheft der ÖMZ zu 1/2021** voraus. In diesem habe ich mich ganz generell mit den derzeit für das österreichische Bundesheer ebenso wie für das Bundesministerium für Landesverteidigung geltenden rechtlichen – insbesondere unions- wie bundesverfassungsrechtlichen – Rahmenbedingungen auseinandergesetzt, dies mit Blick auf die Frage, mit welchen künftigen Aufgaben das Ressort im allgemeinen wie das Bundesheer im besonderen zu rechnen – und wofür daher – allein oder im Verbund mit Partnern – ressourcenmäßig Vorsorge zu treffen sei.

Mittlerweile habe ich die damaligen Grundgedanken auch im Rahmen des **von der LVAK durchgeführten, institutsübergreifenden „Resilienz“-Projektes** in zwei Beiträgen – einem davon gemeinsam mit zwei Ko-Autoren – vertieft.<sup>1</sup>

## **B. Art 23j B-VG lex posterior und lex specialis zum BVG Neutralität**

Ein in sicherheitspolitischer wie in fachmilitärischer Hinsicht ganz wesentlicher Teilbereich meiner Analyse betraf dabei die Frage, ob – und diesfalls, in welchem Ausmaß – **Österreich Verpflichtungen** aus der „Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik“ (GSVP) nach Abschnitt 2 des Kapitels 2 des Titels V des Vertrages über die Europäische Union (EUV) treffen, bis hin zur unbedingten Verpflichtung, auch die sich aus **Art 42 Abs 7 EUV** ergebenden Anforderungen erforderlichenfalls **mit militärischen Mitteln** zu honorieren.

Meine rechts**dogmatische** (nicht etwa: rechtspolitische!) These lautete, dass in der Tat eine solche unbedingte, auch den Einsatz militärischer Mittel umfassende Verpflichtung bestehe, da

- einerseits Art 42 Abs 7 Satz 1 EUV<sup>2</sup> im Grundsatz eine rechtliche (nicht etwa nur politische!) Verpflichtung zur – erforderlichenfalls gerade **auch militärischen** – Solidarität stipuliere,
- andererseits Österreich (dies im Ergebnis anders als die NATO-Staaten Deutschland und Tschechien!) durch das in Art 23j B-VG<sup>3</sup> nach der Ratifikation des Vertrages von Lissabon eingefügte, **unbedingte bundesverfassungsrechtliche Bekenntnis** gehindert sei, sich der **unionsrechtlich** in Gestalt der „Irishen Klausel“<sup>4</sup> bereitgestellten Möglichkeit des (fallweisen oder generellen) Opting-Out zu bedienen,

---

<sup>1</sup> Siehe

- (i) *Alexander Balthasar*, Rechtsstaatliche Resilienz im geltenden Bundesverfassungs- und im Unionsrecht – eine rechtsdogmatische und rechtspolitische Analyse, in: Wolfgang Peischel (Hrsg), Strategische Resilienz im Spannungsfeld zwischen Interdependenz und Autarkie – unter besonderer Berücksichtigung der Beitragsleistung des Militärs in demokratischen Rechtsstaaten. Das institutsgemeinsame Forschungsprojekt 2020/21 der Landesverteidigungsakademie Wien (2021), 296 ff, 343 ff, insbesondere 349 f, sowie, im selben Band,
- (ii) *Alexander Balthasar/Gunter Hauser/Wolfgang Peischel*, Resilienz und Beistandssolidarität im Rahmen der Europäischen Union – rechtliche und militärische Erwägungen am Beispiel des Konflikts im Mittelmeer, 441 ff.

<sup>2</sup> „Im Falle eines bewaffneten Angriffs auf das Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats schulden die anderen Mitgliedstaaten ihm alle in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung, im Einklang mit Artikel 51 der Charta der Vereinten Nationen.“

<sup>3</sup> „Österreich wirkt an der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union auf Grund des Titels V Kapitel 1 und 2 des Vertrags über die Europäische Union in der Fassung des Vertrags von Lissabon mit, der in Art. 3 Abs. 5 und in Art. 21 Abs. 1 insbesondere die Wahrung beziehungsweise Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen vorsieht. Dies schließt die Mitwirkung an Aufgaben gemäß Art. 43 Abs. 1 dieses Vertrags ... ein, ...“

<sup>4</sup> Vgl Art 42 Abs 7 Satz 2 EUV: Dies lässt den besonderen Charakter der Sicherheits- und Verteidigungspolitik bestimmter Mitgliedstaaten unberührt. (Ähnlich bereits Art 42 Abs 2 UAbs 2 EUV).

- zumal Art 23j B-VG **innerhalb des Bundesverfassungsrechts** sowohl dem „Bundesverfassungsgesetz vom 26. Oktober 1955 über die Neutralität Österreichs“<sup>5</sup> wie auch dem „Bundesverfassungsgesetz über Kooperation und Solidarität bei der Entsendung von Einheiten und Einzelpersonen in das Ausland“<sup>6</sup> **sowohl als lex posterior wie als lex specialis vorgeht** – also den beiden zuletzt genannten, früheren Bundesverfassungsgesetzen mit allgemeinerem Anwendungsbereich für den Anwendungsbereich der EU-GSVP insoweit, als den Verpflichtungen aus der GSVP Bestimmungen der beiden BVG entgegenstünden, **materiell derogiert** hat.

### C. Rechtsdogmatische Einwände?

Diese These mag man auf der **politischen** Ebene – auf der, nimmt man die seit der Verabschiedung der „Österreichischen Sicherheitsstrategie 2013“ beschlossenen Abkommen der jeweiligen „Regierungsparteien“ zum Maßstab, **das Bekenntnis zur „Neutralität“ Österreichs von Mal zu Mal zugenommen hat** – Diskussionsbedarf auslösen; auf der **juristischen** Ebene sehe ich eigentlich wenig Raum für ernsthafte Kontroversen, nachdem ich einmal das, was eigentlich allen Verfassungsrechtlern schon immer glasklar vor Augen gestanden haben muß, in der Art des Kindes im Märchen von „Des Kaisers neue Kleider“, schlicht ausgesprochen habe. Soweit zu sehen, gibt es nämlich überhaupt nur vier rechtliche Strategien, zu versuchen, dem unions- wie bundesverfassungsrechtlich syllogistisch Unausweichlichen zu entkommen, jeweils – mE – höchst zweifelhafter Güte:

- Art 42 Abs 7 EUV beinhalte – trotz dem Rechtsbegriff „**schulden**“! - keine rechtliche, sondern lediglich eine politische Verpflichtung
- Art 42 Abs 7 EUV beinhalte – trotz der eindeutigen Anforderung, „**alle** in ihrer Macht stehende Hilfe und Unterstützung“ zu leisten (und trotz dem Aufscheinen „militärischer Mittel“ sogar schon in der *zivilen* Solidaritätsklausel des Art 222 AEUV!<sup>7</sup>) – keine Verpflichtung zur Leistung von Solidarität mit militärischen Mitteln
- Ein isolierter Verweis auf den **unionsrechtlichen** Gehalt der „Irischen Klausel“, unter Ausblendung des Umstandes, dass die unionsrechtliche Berufung auf einen „besonderen Charakter“ der „Sicherheits- und Verteidigungspolitik“ des jeweiligen Mitgliedsstaates voraussetzt, dass eben diese „besondere ... Politik“ auf nationaler Ebene überhaupt noch bestehe, dh nicht zum Zeitpunkt der versuchten Berufung auf diese Klausel bereits aus dem nationalen **Verfassungsrecht** eliminiert worden sei
- Eine Umdeutung der in Art 23j B-VG enthaltenen, indikativen und unbedingten – und damit verpflichtenden - Formulierung („wirkt ... mit“) in eine bloße Ermächtigung

---

<sup>5</sup> BGBl Nr 211.

<sup>6</sup> BGBl I 1997/38 idf BGBl I 1998/30.

<sup>7</sup> Dieser gegenüber gilt das völkerrechtliche Institut der Neutralität schon vom Ansatz her nicht, einer bundesverfassungsrechtlichen Derogation wie mit Art 23j B-VG für die GSVP bewirkt bedarf es daher nicht.

(„Österreich darf, wenn es dies im Einzelfall möchte, an der GSVP mitwirken, es darf dies jedoch auch, wenn es dies möchte, unterlassen“).<sup>8</sup>

#### D. Rechtspolitische Folgerungen aus dem Vorrang der GSVP – verbleibende völkerrechtliche Schranken

Hält man keinen dieser Einwände für stichhältig<sup>9</sup>, dann bleibt es dabei, dass Österreich – ohne jede Bedachtnahme auf kollidierende Bestimmungen des BVG Neutralität, insbesondere dessen Art I Abs 2<sup>10</sup>, aber auch, nötigenfalls, des KSE-BVG, insbesondere dessen § 4 Abs 2<sup>11</sup> - zunächst schon einmal zur unbedingten Mitwirkung an der GSVP – darüber hinaus aber auch, als Folge der NATO-Klausel<sup>12</sup>, zur Duldung, dass andere EU-Mitgliedsstaaten ihre Verteidigung eher über die NATO organisieren (!) - verpflichtet ist. Daraus ergeben sich spezifische rechtspolitische Folgerungen und Chancen, allerdings keine gänzliche rechtliche Freizeichnung:

---

<sup>8</sup> Dies ist freilich exakt die deutsche – allerdings dort rechtzeitig im „Lissabon“-Urteil des dBVerfG (vom 30. 6. 2009, Zl 2 BvE 2/08 ua, Rz 386) festgeschriebene – Position, der sich auch Tschechien angeschlossen hat.

<sup>9</sup> Mit zumindest prima facie etwas mehr Berechtigung könnte man freilich darauf verweisen, dass **ein Staat einmal nach Völkerrecht eingegangene Verpflichtungen nicht durch bloße nachfolgende Änderung seines innerstaatlichen Verfassungsrechts oder durch nachfolgende, widersprechende, jedoch lediglich mit einer Teilmenge der ursprünglichen Adressaten abgeschlossene Verträge abstreifen** könne (vgl als Indiz für einen solchen allgemeinen Rechtsgrundsatz des Völkerrechts Art 46, 54 lit b, 59 Abs 1 WVK). Allerdings hat Österreich den maßgeblichen Art 23j B-VG – zweifellos eine „*Rechtsvorschrift von grundlegender Bedeutung iSd Art 46 Abs 1 WVK – ordnungsgemäß publiziert*, so dass – und sei es im Wege der in Wien akkreditierten diplomatischen Vertreter – schon angenommen werden kann, dass das unbedingte Bekenntnis zur GSVP iSd Art 46 Abs 2 WVK „**offenkundig**“ geworden sei; überdies sind bislang keinerlei Proteste anderer Staaten eingegangen, so dass hieraus auf deren mittlerweile **völkerrechtliche Akzeptanz** der bundesverfassungsrechtlich erfolgten materiellen Derogation der Neutralität geschlossen werden kann.

Selbst bei gegenteiliger Sichtweise wäre jedoch festzuhalten, dass Österreich mit der – bewusst gewählten – **Selbstverpflichtung** zur „*immerwährenden Neutralität*“ (vgl Art I Abs 1 BVG Neutralität: „aus freien Stücken“) sich das **Recht** vorbehalten hat, **diesen Status jederzeit wieder aufzugeben**. Allenfalls folgte daher aus Art 23j B-VG eine völkerrechtliche (und damit auch staatsrechtliche) Verpflichtung Österreichs, über die erfolgte Publikation im BGBl hinaus **durch einseitige Erklärung erga omnes** (etwa in der Art der zu Teilen des StV von Wien abgegebenen *Obsoleszenz*-Erklärung) **seinen aktuellen neutralitätsrechtlichen Status noch transparenter zu kommunizieren, ohne dass freilich die Unterlassung der Abgabe einer solchen Erklärung einen die Wirkung des Art 23j B-VG hemmenden Effekt hätte**.

<sup>10</sup> „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.“

<sup>11</sup> Danach dürfen zu Zwecken der internationalen Solidarität „Personen nur auf Grund freiwilliger Meldung entsendet werden.“

<sup>12</sup> Nach Art 42 Abs 2 2. UAbs („Die Politik der Union nach diesem Abschnitt ... achtet die Verpflichtungen einiger Mitgliedstaaten, die ihre gemeinsame Verteidigung in der Nordatlantikvertrags-Organisation (NATO) verwirklicht sehen, aus dem Nordatlantikvertrag und ist vereinbar mit der in jenem Rahmen festgelegten gemeinsamen Sicherheits- und Verteidigungspolitik“) bzw Abs 7 2. UAbs („Die Verpflichtungen und die Zusammenarbeit in diesem Bereich bleiben im Einklang mit den im Rahmen der Nordatlantikvertrags-Organisation eingegangenen Verpflichtungen, die für die ihr angehörenden Staaten weiterhin das Fundament ihrer kollektiven Verteidigung und das Instrument für deren Verwirklichung ist.“) EUV, ist die GSVP (quasi als Ausgleich für die „Irische Klausel“) NATO-kompatibel.

## 1. rechtspolitische Folgerungen und Chancen

- Wenn Art I Abs 2 des BVG Neutralität gegenüber der GSVP nicht gilt – was schon deshalb einleuchten sollte, da Art 42 Abs 7 EUV ja bereits eben ein vom BVG Neutralität verbotenes Militärbündnis darstellt -, dann sind innerhalb der GSVP auch **militärische Kooperationen jedweder Art**, also etwa die **Einräumung von militärischen Stützpunkten im Bundesgebiet für GSVP-Partner**, oder die Gewährung von **Transitrechten** (in allen Dimensionen) unbedenklich. Daraus können sich für die militärische Ressourcenplanung durchaus erhebliche **Entlastungseffekte** – gemessen an dem durch Art I Abs 1 des BVG Neutralität (iVm Art 9a Abs 1 B-VG) geboten gewesenen Standard – ergeben.
- Art 42 Abs 7 EUV verpflichtet Österreich jedoch zur anteiligen, solidarischen **Verteidigung des Unionsgebietes**, nimmt insoweit also die gerade für Österreich erheblich gewesene Friedendividende der Osterweiterung – seither geht die Eintrittswahrscheinlichkeit einer “militärischen Landesverteidigung“ iSd Art 79 Abs 1 B-VG, verstanden als (klassischer<sup>13</sup>) Angriff auf das Bundesgebiet als solches gegenüber einer Aggression „von außen“, ohne Konnex zur GSVP, realistischerweise gegen 0,00% - wieder zurück, ja die versprochene *Fähigkeit zur solidarischen Hilfeleistung* versieht sogar die – als solche, wie gesagt, obsolete – **militärische Landesverteidigung** insoweit **mit einer neuen Begründung**<sup>14</sup>, als die Fähigkeit zur raschen Bereitstellung (und Aufrechterhaltung) von Einsätzen jenseits des Bundesgebietes in einem Szenario nach Art 42 Abs 7 EUV (welches an Gefährlichkeit für das Bundesgebiet über bloße „Missionen“ nach Art 42 Abs 1 iVm Art 43 Abs 1 EUV weit hinausreicht) die Sicherung der Beherrschung der eigenen Basis – also des Bundesgebietes, samt seiner, zumal kritischen Infrastruktur – erfordert.
- Auch wenn der Art 42 Abs 2 bzw Abs 7 EUV den NATO-Mitgliedern unter den EU-Mitgliedern erlaubt, ihre Verteidigung über die NATO statt über die GSVP zu organisieren, und von den Nicht-NATO-Mitgliedern verlangt, dies zu dulden, ist doch nicht zu leugnen, dass derartige NATO-Aktionen von EU-Mitgliedsstaaten von gegenbeteiligten Drittstaaten auch der EU zugerechnet bzw Nicht-NATO-Mitglieder zumindest ihrer nach dem EUV geschuldeten Duldung wegen gleichfalls **reflexhaft** (etwa von Vergeltungsschlägen) **betroffen** werden können. Daraus resultiert gerade für Österreich – soweit zu sehen, den einzigen Nicht-NATO-Staat, der sich auch nicht auf die „Irische Klausel“ berufen darf – das dringende politische Anliegen, den **tatsächlichen Umfang der NATO-Klausel möglichst gering zu halten**, dh soweit irgend möglich auf eine tatsächliche **Verlagerung** zumindest einmal der Konzeption der Verteidigungs-

---

<sup>13</sup> Dies im Unterschied zu einer Cyber-Attacke oder einem staatlich induzierten Terroranschlag.

<sup>14</sup> Die klassische – in besonderer Weise mit den Zielen der GSVP kompatible – Begründung für die Vorrätighaltung gerade auch militärischer Ressourcen findet sich etwa in Art XII der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte vom 5. 10. 1789 (Bestandteil der aktuellen französischen Verfassung): „**La garantie des droits de l'Homme et du Citoyen nécessite une force publique** : cette force est donc instituée **pour l'avantage de tous**, et non pour l'utilité particulière de ceux auxquels elle est confiée.“

politik **in die** Gremien der **GSVP** zu dringen, um auch selbst – gleichberechtigt – mitgestalten zu können.

- Was für die NATO gilt, gilt, mutatis mutandis auch für Militärationen einzelner Mitgliedsstaaten. Auch hier sollte sich, möglicher Rückwirkungen auch auf an der ursprünglichen Aktion nicht beteiligte Mitgliedsstaaten wegen, die Einsicht durchsetzen, dass solche **Alleingänge zutiefst unsolidarisch** sind und zugunsten gemeinsamer GSVP-Aktionen künftig tunlichst unterbleiben sollten.

Dem wäre aus meiner Sicht lediglich noch hinzuzufügen:

- Wenn bei der Anrufung des Art 42 Abs 7 EUV durch Frankreich im Gefolge eines Terroranschlages (allerdings des IS, eines nicht als Staat anerkannten Akteurs) Österreich im Jahre 2015 seine Beteiligung damit rechtfertigte, dass es „**keine Neutralität gegenüber dem Terrorismus**“ gebe, dann **ging** diese Rechtfertigung gänzlich **am springenden Punkt vorbei**: denn nicht, ob sich ein „bewaffneter Angriff als „Terrorismus“ oder als eine andere Form der Aggression darstelle, ist entscheidend, sondern, **ob überhaupt** ein solcher „bewaffneter Angriff“ (eines **staatlichen** Akteurs; Solidaritätsaktionen hinsichtlich Terroranschläge, die nicht-staatlichen Akteuren zuzurechnen sind, unterfallen ja Art 222 AEUV und fallen damit bereits a limine aus dem BVG Neutralität heraus<sup>15</sup>) auf einen EU-Mitgliedsstaat vorliege.

## *2. Verbleibende völkerrechtliche Schranken*

Wenn, nach dem Gesagten, die Neutralität die volle Beteiligung Österreichs an der GSVP nicht hindert – nicht einmal im Extremfall militärischer Solidarität nach Art 42 Abs 7 EUV, umso weniger bei der Beteiligung an bloßen „Missionen“ iSd Art 43 EUV, einschließlich von „Kampfeinsätzen“ außerhalb des Unionsgebietes (also von früher so genannten „Petersberg-[plus]-Aufgaben“) -, dann heißt dies nicht, dass es für diese Einsätze als solche bzw für die Beteiligung Österreichs hieran keinerlei rechtliche Schranken mehr gäbe: vielmehr ist stets vorausgesetzt, dass sich **derartige Einsätze im Rahmen der Satzung der Vereinten Nationen (und des damit kompatiblen allgemeinen Völkerrechts)** bewegen.

Für die Solidarität nach Art 42 Abs 7 EUV ist dies mittels der ebendort erfolgten Berufung auf Art 51 SVN ohnedies explizit klargestellt; auch für „Kampfeinsätze“ (als der gravierendsten Form der „Missionen“) wird aber, wenn nicht ein ausdrückliches Mandat des VN-Sicherheitsrates, so doch eine **ausreichende sonstige völkerrechtliche Rechtfertigung**, die den Verdacht des „Verbrechens der Aggression“<sup>16</sup> ausschließt, unausweichlich sein (insbesondere

---

<sup>15</sup> Siehe bereits oben FN 7.

<sup>16</sup> Dem Verbot des Angriffskrieges bereits seit dem Briand-Kellog-Pakt (ich komme noch darauf zurück) entspricht eine allgemeine völkerstrafrechtliche Verantwortlichkeit, dh eine Verpflichtung der Staaten, ein solches Delikt mit den Mitteln ihres eigenen Strafrechts zu verfolgen. Für die österreichische Umsetzung siehe § 321k StGB. Vgl auch § 8a des Römischen Statuts – allerdings ist die EU als solche nicht Vertragspartei dieses Statuts, so dass der EU zuzurechnende Missionen wohl auch vom IStrGH nicht am Maßstab dieses Statuts gemessen werden dürfen, soweit dieser strenger sein sollte als der allgemeine völkerrechtliche Standard (dies, obwohl

abgeleitet, wenn nicht aus der Zustimmung aller berührter Staaten, aus der nach **Art 51 SVN** zulässigen Nothilfe zugunsten von Drittstaaten oder, wenn gegen den Willen einer Regierung unmittelbar zum Schutze der dortigen Bevölkerung unternommen, auf der Grundlage einer „**responsibility to protect**“, tunlichst iVm erwiesener Handlungsunfähigkeit des VN-Sicherheitsrates in casu concreto).

Es mag sein, dass schon in der Vergangenheit die Berufung auf die „Neutralität“ Österreich vor allem dazu diene, sich in eleganter, weil prima facie formaler (und damit nicht beleidigender) Weise völkerrechtlich zweifelhaften Zumutungen zu entziehen. In diesem Umfange würde sich also auch bei vollständiger Akzeptanz des Zurücktretens der Neutralität gegenüber der GSVP nichts am Ergebnis ändern, wohl wäre jedoch künftig eine **präzisere, inhaltliche völkerrechtliche Argumentation erforderlich**.

**Mehr gibt es aus meiner Sicht zum Thema „Neutralität und GSVP“ nicht zu sagen.**

Die verbleibende Zeit möchte ich nun gerne benützen, das Thema der österreichischen „Neutralität“ auch *abseits ihres Verhältnisses zur GSVP* noch etwas zu beleuchten (Punkt II), wobei ich jedoch auch hier auf **das Verhältnis Österreichs zur EU noch zurückkommen** werde (Punkte III und IV):

## **II. Neutralität einst und jetzt**

### **A. Neutralität im klassischen Völkerrecht**

„Neutral“ ist ganz allgemein eine Person, im Völkerrecht ein souveräner Staat dann, wenn sie/er **keiner der beiden Streitparteien** angehört, demnach zu beiden Streitparteien gehörige Distanz (mehr oder minder „Äquidistanz“) wahrt. Dies ist zunächst einmal ein auf den jeweiligen Streit bezogener konkreter, aber auch notwendiger Befund, ist doch kaum jemals eine Auseinandersetzung *zwischen zwei Streitparteien* vorstellbar, in der die beiden Pole das zwischen ihnen liegende Feld *zur Gänze* anziehen.

Sieht man näher zu, dann lassen sich jedoch mehrere, grundverschiedene Konstellationen unterscheiden:

- (i) Die Neutralität der Neutralen – mögen diese unter einander verbunden sein oder auch nicht – ist, entsprechend den ureigensten Interessen der Neutralen, selbstgewählt und damit Ausdruck von deren **Selbstbestimmung** – solange es nicht einem der Streitparteien einfällt, einen oder auch mehrere der Neutralen anzugreifen (würde dagegen einer von diesen seinerseits in einen ganz anderen Konflikt gezogen, dann bliebe die Neutralität, bezogen auf den jeweils anderen Konflikt, durchaus aufrecht).
- (ii) Die Neutralität kann aber auch, genau gegenteilig, Folge des politisch/militärischen Drucks eines (oder auch beider) Streitparteien, und damit ein kompromisshaftes Arrangement, das der einen, drängenden Seite die Mühen direkter militärischer Eroberung/

---

alle EU-Mitgliedsstaaten als solche das Statut ratifiziert haben). Diese mögliche Diskrepanz kann jedoch hier auf sich beruhen.

politischer Beherrschung, der anderen jedoch deren Erleidung erspart, sein. In einer solchen Situation gleicht die Situation des Neutralen mehr oder weniger der eines für die Dauer des Konflikts geschaffenen – prekären, weil in seinem Bestand ausschließlich auf die geschilderte Interessenslage des/der Stärkeren gegründeten – **Protektorats**.

- (iii) Gerade in der Konstellation, dass die Neutralisierung im Interesse mehr als nur eines einzigen präsumtiven künftigen Streitteils liegt, kann eine solche Neutralisierung auch bereits vorweggenommen, und damit über die Zeit hinweg gegenüber sämtlichen Interessenten (in extremis: erga omnes) zur „immerwährenden“ ausgestaltet werden. Die besondere Gefährlichkeit eines solchen Arrangements für den solcherart Neutralisierten ist natürlich, dass dem „immerwährend Neutralen“ selbst in aller Regel die ausreichenden Mittel zur Verteidigung seines neutralen Status gegenüber auch nur einem Streitteil mangeln werden; diesem Mangel hat man gelegentlich versucht, durch **Garantien** zu begegnen – also letztlich durch eine Art Verteidigungsbündnis aller Garanten gegenüber dem (ex ante freilich noch nicht feststehenden) Aggressor (möglicherweise einem der Garanten selber!).

Während nun die Konstellation (i) natürliches Korrelat eines letztlich unbeschränkten „ius ad bellum“ ist, wo sämtliche drei Rollen (Angreifer, Verteidiger, Neutraler) im Grundsatz ständig zwischen sämtlichen Staaten, einzig folgend der jeweiligen „**Staatsraison**“, wechseln können, zeigt die Konstellation (iii) maximale Nähe zu seit alters bekannten – zeitlichen wie örtlichen – Friedenszonen, insbesondere mit kultischem Hintergrund. Nur hier ist der Bruch der Neutralität Rechtsbruch, ja **Sakrileg**.

## **B. Die Neutralität seit dem Briand-Kellog-Pakt bzw unter dem Regime der SVN**

### *1. Grundsätzlicher Fortbestand des Instituts*

Ohne „ius ad bellum“ (bekanntlich geächtet mit Art I des Briand-Kellog-Paktes vom 27. 8. 1928<sup>17</sup>, bekräftigt durch Art 2 Z 4 SVN für die Mitglieder der OVN und überbunden auch auf Nichtmitglieder durch Art 2 Z 6 SVN) wird allerdings jeder Angriff zum Rechtsbruch, und demgemäß eine jede Tolerierung dieses Rechtsbruches – wie dem „neutralen“ Abseitsstehen (gar einer „Äquidistanz“) inhärent – suspekt, zumindest, soferne frei gewählt und nicht, wie im Szenario A/(ii), mehr oder weniger vom Aggressor erzwungen.

Daraus jedoch den Schluss zu ziehen, das Institut der „Neutralität“ sei spätestens mit der Erlassung der Satzung der Vereinten Nationen völkerrechtlich obsolet geworden, scheint mir schon deshalb zu weit zugehen, da immerhin die Bereitschaft Österreichs, sich als „immerwährend neutral“ zu erklären, bekanntlich *politische Vorbedingung* des immerhin mit vieren der fünf ständigen Mitglieder des VN-Sicherheitsrates abgeschlossenen Staatsvertrages von Wien gewesen war, ja kurz darauf die Aufnahme Österreichs bereits als eines „immerwährend neutralen“ Staates in die OVN erfolgte.

---

<sup>17</sup> BGBl 1929/268.

## 2. *Modifikationen*

Richtig ist allerdings, dass es – auch wenn sich diese Einsicht in Österreich erst Jahrzehnte nach dem OVN-Beitritt durchsetzte – **gegenüber Beschlüssen des VN-Sicherheitsrates nach Kapitel VII<sup>18</sup> der Satzung<sup>19</sup> keine Neutralität** gibt.<sup>20</sup>

Richtig ist weiters, dass auch unabhängig davon, ob der VN-Sicherheitsrat einen Beschluss nach Kapitel VII der Satzung gefasst habe, **sämtliche Mitglieder der VN an die Satzung, und damit insbesondere auch an deren Ziele und Werte, gebunden** bleiben. Insoweit kann es naturgemäß auch für einen (in einem bestimmten Konflikt oder „immerwährend“, allenfalls sogar „erga omnes“) Neutralen im Verhältnis zwischen rechtsbrechendem Aggressor und rechtswidrigerweise Angegriffenem **keine Äquidistanz** stricto sensu geben.

## 3. *Fortwirkende Bedeutung*

Allerdings sind auch unter dem Regime der geltenden SVN durchaus Situationen denkbar, in der sich die der Position eines „Neutralen“ dennoch notwendigerweise inhärente geringere Distanz zum präsumtiven Rechtsbrecher als nützlich erweisen – und daher, wenngleich auch hier immer unter der impliziten Duldung des VN-Sicherheitsrates, **gute Dienste** erbringen – kann (es handelt sich hier, wenn man so will, um eine **eigenständige Konstellation [iv]**):

- Zunächst mag sich schon die Zuschreibung der Rolle des „Aggressors“ bei näherem Zusehen, insbesondere unter Einrechnung der Figuren zum einen der „responsibility to protect“, zum andern der legitimen Selbstverteidigung nach Art 51 SVN, als weit weniger klar als auf den ersten Blick vermeint, gestalten; hier kann die rechtzeitige **Einschaltung von Neutralen in den Bewertungsprozess** vor Übereilung bewahren
- Sodann mögen jedoch auch bei offensichtlicher Rollenverteilung **Kontaktbrücken** zum Aggressor (aber auch etwa die Bereitstellung von temporärem **Asyl**) sowohl in der Konstellation der Durchführung von Zwangsmaßnahmen nach Kapitel VII der SVN wie in jener legitimer (individueller oder kollektiver) Selbstverteidigung nach Art 51 SVN helfen, das mit der Anwendung militärischer Gewalt verbundene **Ausmaß an**

---

<sup>18</sup> Angesichts der Tragweite der Befugnisse des SR unter eben nur diesem Kapitel wird man fordern dürfen, dass die Inanspruchnahme dieser besonderen Befugnis im Text der Resolution **ausreichend klar** hervorgehe (dies war etwa in jener vom 20. 11. 2015, Nr 2249, betreffend Terroranschläge des IS, nicht der Fall).

<sup>19</sup> In einer derartigen Konstellation könnte sich daher am ehesten eine Koalition „aller gegen einen“ ergeben.

<sup>20</sup> Beschlüsse des VN-Sicherheitsrates nach Kapitel VII der Satzung sind in aller Regel zu befolgen, auch und gerade, wenn es sich um die *Bereitstellung militärischer Mittel* (die Satzung rechnet sichtlich mit deren Vorhandensein, vgl Art 43 ff, insbesondere, hinsichtlich „immediately available national air-force contingents“, Art 45 SVN) oder auch nur um die *Gewährleistung von deren Durchfuhr* durch das je eigene Staatsgebiet handeln sollte.

Gleichwohl mögen einer **unbedingten Befolgung Grenzen** gesetzt sein, sei es der aus der *Kadi*-Rechtsprechung des EuGH erfließenden Art, sei es in einer immerhin nicht ganz denkunmöglichen Konstellation, in der zunächst der VN-Sicherheitsrat einen Staat als Friedensstörer identifiziert (und demgemäß gegen diesen gerichtete Maßnahmen beschließt), der *IGH (ein Organ der OVN!) in einem förmlichen Rechtsverfahren jedoch zu einem damit nicht kompatiblen, ja vielleicht sogar gänzlich konträren Ergebnis gelangte* (vgl auch gleich unten im Text). Selbst derartige Grenzen hätten jedoch mit dem Institut der „Neutralität“ nichts zu tun.

**Schäden** (für Soldaten wie für Zivilbevölkerung wie für das kulturelle Erbe oder für die Umwelt) zu **lindern**.

- Schließlich mögen derartige Kontaktbrücken aber auch schon die **Wahrscheinlichkeit des Ausbruches eines bewaffneten Konfliktes mindern**.

Grundvoraussetzung für eine derartige Rolle eines Neutralen – nicht sehr verschieden von jener heute etwa auch vom IKRK oder früher von Kultzentren ausgeübten – wäre natürlich eine **gesteigerte Fähigkeit, sich – ohne jeden Werterelativismus! - jeweils auch in die Situation/Mentalität des jeweils anderen hineinzusetzen**, also eine besondere, in **sämtliche Richtungen** wirkende **politische Empathie**.<sup>21</sup>

### III. Neutralität und GASP

Gerade diese – gegenüber dem klassischen Umfang weiterentwickelte, in einen modernen Kontext **übertragene**, jüngere – **Bedeutung** der Neutralität wäre nun auch eine, die es mE auch künftig wert wäre, **von Österreich in der EU** zur Geltung gebracht zu werden:

#### A. Die Ziele der GASP

Zwar mutet es auf den ersten Blick nachvollziehbar und konsequent an, wenn die EU, ausweislich ihres Art 21 Abs 1 EUV, sich

„bei ihrem **Handeln auf internationaler Ebene von den Grundsätzen** leiten [lässt], **die für ihre eigene Entstehung, Entwicklung und Erweiterung maßgebend waren** und“ diesen „auch **weltweit zu stärkerer Geltung verhelfen** will: Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, die universelle Gültigkeit und Unteilbarkeit der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Achtung der Menschenwürde, der Grundsatz der Gleichheit und der Grundsatz der Solidarität sowie die Achtung der Grundsätze der Charta der Vereinten Nationen und des Völkerrechts.“

#### B. Einwand I: Gleichheitssatz

Allerdings gebietet bekanntlich der allgemeine Gleichheitssatz – in Art 2 EUV verankert sowohl als Wert der „Gleichheit“ wie sub titulo „Rechtsstaatlichkeit“ - nur, das gleich zu behandeln, was auch tatsächlich gleich ist, *verbietet* dagegen sogar, *Ungleiches gleich* zu behandeln.

Schon dieser **normative Befund** allein müsste zur Vorsicht mahnen, die für die eigene, inner-europäische Entwicklung als maßgeblich erachteten Werte auch gleich *tel quel*, dh **umstandslos**, ohne jede kulturelle Relativierung bzw Prüfung, ob die innerhalb Europas gegeben gewesenen besonderen Voraussetzungen für die Ausbildung dieser Werte auch außerhalb in

---

<sup>21</sup> Auf der Ebene des Bundesheeres leistet – gerade mit Blick auf Auslandseinsätze – hier nicht zuletzt das Sprachinstitut der Landesverteidigungsakademie (SIB) nicht zu unterschätzende Vorarbeit, nicht nur hinsichtlich der Vermittlung von Kenntnissen der in der jeweiligen Region gesprochenen Sprachen als solchen, sondern auch, diese Kenntnisse vertiefend, in landeskundlicher Hinsicht.

vergleichbarem Ausmaß (qualitativ wie quantitativ) vorhanden seien<sup>22</sup>, zur Richtschnur außenpolitischen Handelns außerhalb Europas zu erklären.

### C. Einwand II: die Unbedenklichkeit Lenins – kein Vorbild für die EU

Dazu kommt aber noch die rezente **historische Erfahrung** des Zusammenbruches des Ostblocks, der all jene Skeptiker bestätigte, die schon seinerzeit *Lenin* vorgeworfen hatten, es könne nicht funktionieren, entgegen der marxistischen Lehre den Sozialismus ausgerechnet in einem Land, in dem sich noch nicht einmal ansatzweise kapitalistische Strukturen ausgebildet hätten, also *unter gänzlicher Missachtung der konkreten historischen/politischen/wirtschaftlichen/gesellschaftlichen/kulturellen Rahmenbedingungen*, aufbauen zu wollen.

### D. Sukkus

Was ich damit sagen will: wenn es - in der heute einzig relevanten Konstellation (iv) - die besondere Rolle eines Neutralen ist, in stärkerem Maße als andere Staaten Brückenfunktionen auszuüben, wozu ein **vertieftes Verständnis** sowohl der fremden wie der eigenen Mentalität, ihres aktuellen Zustandes ebenso wie der Bedingungen und Voraussetzungen ihrer jeweiligen Entwicklung gehört, dann könnte Österreichs Rat im Rahmen der GASP gerade auch dazu dienen, einem allzu unbedarften Schluss, was gut für Europa sei, müsse deshalb auch schon, ohne jede Modifikation, gut für andere Kontinente, insbesondere für Afrika und Asien sein, also einem **allzu naiven** – um nicht zu sagen: „selbstgerechten“ - **Export** der eigenen, durchaus voraussetzungsreichen **europäischen Identität**, vorzubeugen. Damit wäre vielleicht der Weltfrieden – der oberste Wert der SVN! - besser zu sichern als dies in jüngerer Vergangenheit, etwa bei Interventionen auch von EU-Staaten im Nahen und Mittleren Osten, einschließlich der arabisch-berberischen Staaten Nordafrikas, der Fall gewesen ist.

So gesehen, könnte ein **Schuss österreichischer Neutralität in der Konzeption der GASP** – sei es als eine Art *spezifischer Zurückhaltung* gegenüber Beziehungen von Drittstaaten untereinander, wo europäische Interessen nicht unmittelbar berührt sind, sei es, nur prima facie gegenteilig, als *besonderes Engagement* in der Art eines „ehrlichen Maklers“ dort, wo es eine Chance gibt, bestehende Konflikte durch besondere (in Europa vorhandene) Sachkunde mediativ zu entschärfen – tatsächlich nicht schaden.

## IV. Neutralität innerhalb der EU

Nur angedeutet sei schließlich, dass die Ausübung einer solchen empathischen Brückenfunktion heute auch **innerhalb der EU** nicht gänzlich unnötig erscheint, angesichts der zunehmenden Spannungen zwischen zumal den Gründungsmitgliedstaaten auf der einen Seite

---

<sup>22</sup> Diese Ambiguität zeigt sich bereits im zweiten Erwägungsgrund der Präambel zum EUV, wo davon die Rede ist, dass sich „aus dem kulturellen, religiösen und humanistischen **Erbe Europas** ... die unverletzlichen und unveräußerlichen Rechte des Menschen sowie Freiheit, Demokratie, Gleichheit und Rechtsstaatlichkeit“ (also im Wesentlichen die in Art 2 EUV angeführten Grundwerte) „als **universelle** Werte entwickelt haben“.

und den „neuen“ Mitgliedsstaaten, die erst im Zuge der Osterweiterung seit 2004 zur EU gestoßen sind, auf der anderen Seite.<sup>23</sup> Ich habe den Eindruck, dass die jeweiligen Kontrahenten unterschätzen, welches **Ausmaß an Differenz** in geschichtlicher/politischer/wirtschaftlicher/gesellschaftlicher/kultureller Entwicklung es nicht nur bei einem Blick in die frühere Vergangenheit, also vor 1918, sondern insbesondere auch bei einem Blick in die jüngere Vergangenheit, also zwischen 1945 und 1990, zu bewältigen gilt.<sup>24</sup>

Gerade zur **Erbringung dieser Übersetzungsleistung** – in beide Richtungen – könnte die EU Österreich dringend benötigen, will sie nicht das bereits Erreichte – die politische Einigung (nahezu) des gesamten Kontinents – geradezu mutwillig wieder aufs Spiel setzen (und damit das **Menetekel des Brexit**<sup>25</sup> ignorieren).<sup>26</sup>

## V. Fazit

Während bereits seit der Erlassung des Art 23j B-VG gerade dem **Kernbereich der Neutralität** (iSd Art I Abs 2 des BVG Neutralität) **materiell derogiert** wurde, könnten einer **neutralen Grundhaltung** gerade im Kontext der GASP wie im Verhältnis der zentralen Institutionen der EU zu den je einzelnen Mitgliedsstaaten bzw in deren Verhältnis untereinander neue Aufgaben zuwachsen, womit es Österreich immerhin ermöglicht würde, seine ihm vielfach liebgewordene Neutralität zwar nicht mehr im buchstäblichen, jedoch in einem, wie gesagt **„übertragenen“, höheren Sinne** zu bewahren, ja weiter zu kultivieren.

---

<sup>23</sup> Demgegenüber scheint – nimmt man die Duldsamkeit gegenüber dem schroffen Umgang mit der Unabhängigkeitsbewegung in Katalonien zum Maßstab – das Verständnis gegenüber der gleichfalls einige Jahrzehnte abseits des westeuropäischen Standards verlaufenen Geschichte Spaniens wesentlich stärker ausgeprägt zu sein.

<sup>24</sup> Dazu kommt, gerade in den westlichen Staaten, mittlerweile ein erhebliches Maß an **Verabsolutierung der Gegenwart**, also ein Ausblenden des erst in den letzten Jahren in ihren eigenen Gesellschaften eingetretenen Anschauungswandels (mit der Konsequenz, dass vermutlich kaum eine westliche Gesellschaft der 50er Jahre, also aus der Zeit des Beginns der europäischen Einigung, heutigen westlichen Werte-Ansprüchen genüge).

<sup>25</sup> Der Brexit ist zwar nicht der erste, jedoch der *mit Abstand schmerzlichste Gebietsverlust* der Union (zuvor gab es lediglich die Fälle Algerien und Grönland). Allerdings hat die Strahlkraft der EU auch bereits in den Fällen Island, Norwegen sowie der Schweiz in möglicherweise, bei mehr Empathie, vermeidbar gewesener Weise gelitten.

<sup>26</sup> Manchmal kann man sich freilich tatsächlich des Eindrucks einer gewissen **Nostalgie der Gründungsmitglieder nach der Homogenität der ursprünglichen Sechser-Gemeinschaft** nicht erwehren. Eine derartige Regression der EU läge allerdings keinesfalls im österreichischen Interesse.