

598 der Beilagen zu den stenographischen Protokollen des Nationalrates VII. GP.

19. 7. 1955.

Regierungsvorlage.

Bundesverfassungsgesetz vom 1955, betreffend die Neutralität Österreichs.

Der Nationalrat hat beschlossen:

Artikel I.

(1) Zum Zwecke der dauernden und immerwährenden Behauptung seiner Unabhängigkeit nach außen, zum Zwecke der Unverletzlichkeit seines Gebietes sowie im Interesse der Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Inneren erklärt Österreich aus freien Stücken seine immer-

währende Neutralität und wird diese mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechterhalten und verteidigen.

(2) Österreich wird zur Sicherung dieser Zwecke in aller Zukunft keinen militärischen Bündnissen beitreten und die Errichtung militärischer Stützpunkte fremder Staaten auf seinem Gebiete nicht zulassen.

Artikel II.

Mit der Vollziehung dieses Bundesverfassungsgesetzes ist die Bundesregierung betraut.

Erläuternde Bemerkungen.

Das heutige Österreich bildete das Ursprungs- und Kernland der Großmacht des Hauses Österreich, die seit 1526 auch Böhmen und Ungarn umfaßte. Diese Donaumonarchie war auch nach dem verlorenen Krieg gegen Preußen 1866 ein wichtiger Faktor des europäischen Gleichgewichtes. Der erste Weltkrieg führte zur Zerstückelung des Vielvölkerreiches. Auf seinem Gebiet bildeten sich als selbständige Staaten die Tschechoslowakei, Ungarn und die Republik Österreich. Die Pariser Friedenskonferenz 1919 erkannte die Bedeutung auch der heutigen Republik Österreich für das europäische Gleichgewicht. So wurde im Staatsvertrag von Saint-Germain ein besonderer internationaler Status für Österreich und rund um Österreich geschaffen. Österreich sollte eine Vereinigung oder engere Bündnisse politischer oder wirtschaftlicher Art mit irgendeinem seiner Nachbarn nur mit Zustimmung des Völkerbundes eingehen können. Diese Beschränkung galt aber auch für alle Nachbarn Österreichs. Durch diese Sonderstellung Österreichs, die von seinen Nachbarn anerkannt worden ist, sollte das politische Gleichgewicht in Mitteleuropa als eine der Voraussetzungen des gesamten europäischen Gleichgewichtes aufrechterhalten werden.

Der Völkerbund und seine Mitglieder haben aber das Völkerbundmitglied Österreich — wie bald nachher das Völkerbundmitglied Tschechoslowakei — vorläufig der gewaltsamen völkerrechtswidrigen Annexion durch Hitler-Deutschland preisgegeben, da sich dessen aggressiver Politik gegenüber selbst die Großmächte in der Defensive befanden. Nach dem gewaltsamen „Anschluß“ rollte Deutschland nach der Tschechoslowakei vom österreichischen Gebiet her auch Südosteuropa auf. Ungarn, Rumänien, Bulgarien und zunächst auch Jugoslawien fügten sich dem deutschen Druck. Deutschland überrannte und besetzte in der Folge fast ganz Europa, um am Ende des zweiten Weltkrieges unter den Schlägen der Alliierten und Assoziierten Mächte in einer totalen Niederlage zusammenzubrechen.

Bei den Plänen für die Friedensordnung Europas nach dem zweiten Weltkrieg zeigte sich, daß die Großmächte und ihre Verbündeten entschlossen waren, sich von dem naheliegenden Grundsatz leiten zu lassen, daß die von Deutschland besetzten Staaten befreit und wiederhergestellt werden sollen. Für Österreich sprach dies die Moskauer Deklaration vom 30. Oktober 1943, welche die gewaltsame Annexion Österreichs für null und nichtig erklärte, eigens aus.

Das befreite Österreich wurde aber, und zwar wieder infolge seiner besonderen Bedeutung für das europäische Gleichgewicht, einem Sonderregime unterstellt. Österreich wurde zunächst durch die alliierten Truppen im Zuge der Kampfhandlungen besetzt; das Verbleiben dieser Truppen nach der Wiederherstellung der österreichischen Verwaltung und nach Abhaltung allgemeiner freier Wahlen in ganz Österreich am 25. November 1945 aber entbehrte nach österreichischer Auffassung jeder Rechtsgrundlage.

Das zwischen den Vier Mächten am 28. Juni 1946 abgeschlossene sogenannte Kontrollabkommen begründet die Fortdauer der Besetzung Österreichs insbesondere mit folgenden Aufgaben der Alliierten Kommission: die unabhängige Existenz und Integrität des österreichischen Staates aufrechtzuerhalten, die Unantastbarkeit seiner Grenzen nach dem Stand vom 31. Dezember 1937 zu sichern, die Trennung Österreichs von Deutschland vollständig zu machen und die Einhaltung der Bedingungen der Erklärung über die Niederlage Deutschlands vom 5. Juni 1945 in Österreich zu sichern. Diese Gründe haben alle auf die europäische Funktion eines unabhängigen Österreichs Bezug. Da die politische Lage in Europa infolge der Spannung zwischen den beiden Machtblöcken nicht endgültig geordnet werden konnte, hielt die Besetzung des mitteleuropäischen Kernlandes Österreich — trotz wiederholter Proteste des österreichischen Parlamentes und der österreichischen Regierung — über zehn Jahre an.

Damit schien die volle Verwirklichung des in der Moskauer Erklärung vom Jahre 1943 feierlich zum Ausdruck gebrachten Rechtsstandpunktes neuerlich hinausgeschoben, obwohl die Vier Mächte diesen Rechtsstandpunkt im Kontrollabkommen vom 28. Juni 1946 neuerlich bekräftigt hatten; denn in dessen Artikel 3 d wird es als vornehmlichste Aufgabe der Alliierten Kommission bezeichnet, „die freigewählte österreichische Regierung zu unterstützen, s o b a l d w i e möglich die volle Kontrolle der Staatsgeschäfte in Österreich auszuüben.“

Der acht Jahre hindurch verhandelte österreichische Staatsvertrag kam ebenfalls infolge dieser Spannung zwischen den Großmächten nicht zum Abschluß. Über die Bestimmungen des Staatsvertrages, welche die aus der deutschen Herrschaft und aus dem zweiten Weltkrieg herührenden Fragen zu regeln hatten, hätte sich in kurzer Zeit Einigung erzielen lassen. Obwohl der seit 1947 ausgearbeitete Entwurf des Staatsvertrages die unabhängige staatliche Existenz Österreichs verbrieft und gegen jede politische und wirtschaftliche Beeinflussung durch Deutschland in einer ganzen Anzahl von Bestimmungen abschirmt, konnte aber angesichts der anhaltenden Spannung über den definitiven Status Österreichs zwischen den Großmächten keine Einigung erzielt werden.

Dabei war nach den Erfahrungen der Vergangenheit dem Bestand eines selbständigen Österreich für die europäische Friedensordnung wesentliche Bedeutung beizumessen.

Die österreichische Volksvertretung und die österreichische Regierung haben sich unablässig bemüht, mit dem Abschluß des Staatsvertrages die überfällige Räumung des Landes von den Truppen der Vier Mächte zu erreichen und die Unabhängigkeit Österreichs sowie die Unverletzlichkeit seines Staatsgebietes zu sichern.

Dennoch gab die österreichische Delegation auf der Berliner Konferenz im Feber 1954 die Erklärung ab, daß Österreich keinem militärischen Pakt beitreten und die Errichtung fremder militärischer Basen in Österreich nicht zulassen würde. Auch diese offizielle Erklärung vermochte auf der Berliner Konferenz den von der Bundesregierung angestrebten Erfolg noch nicht herbeizuführen. Es schien vielmehr, daß die Verbindung des österreichischen Problems mit anderen Problemen, auf deren Lösung Österreich keinen Einfluß nehmen konnte, die Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrages und damit die schon allzu lange verzögerte Räumung Österreichs neuerlich verhindern sollte.

Nach der Erklärung des sowjetischen Außenministers Molotow vom 8. Feber 1955 war endlich ein österreichisch-sowjetischer Meinungsaustausch möglich. Die nach Moskau entsendete Regierungsdelegation konnte bei ihren Besprechungen (vom 12. bis 14. April 1955) mit der sowjetischen Regierung feststellen, daß die von Österreich erwogene Übung einer immerwährenden Neutralität, wie sie von der Schweiz gehandhabt wird, den raschesten Abschluß des Staatsvertrages zu sichern in der Lage ist. Überdies erklärte sich die Sowjetregierung bereit, die Deklaration über die Neutralität Österreichs anzuerkennen.

Auf Grund von Vorstellungen der österreichischen Regierungsdelegation sagten die sowjetischen Regierungsvertreter schon bei diesen Besprechungen in Moskau zu, die im damals vorliegenden Entwurf des Staatsvertrages vorgesehene Ausbeutung der wichtigsten österreichischen Ölvorkommen durch sowjetische Staatsbetriebe durch dreißig Jahre als mit dem von Österreich beabsichtigten neutralen Status unvereinbar aufzugeben.

Auf der Botschafterkonferenz in Wien (2. bis 13. Mai 1955) haben alle Vier Mächte der Übertragung der in Österreich gelegenen ehemaligen deutschen, dann in alliiertes Eigentum übergegangenen Vermögenswerte an Österreich zugestimmt (Artikel 22 §§ 6 und 11 sowie Annex II). Darüber hinaus wurden alle wesentlichen, bisher im Vertragsentwurf enthaltenen Wehrbeschränkungen der österreichischen Wehrhoheit einstimmig aus dem Staatsvertrag entfernt. Damit waren die noch bestehenden rechtlichen und sach-

lichen Hindernisse für die von Österreich in Aussicht genommene Neutralitätserklärung beseitigt.

Bei der am 14. Mai 1955 in Wien zur Vorbereitung der Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrages abgehaltenen Konferenz der Außenminister haben die Außenminister der Vier Mächte erklärt, ihre Regierungen würden grundsätzlich bereit sein, die von Österreich beabsichtigte Neutralitätserklärung anzuerkennen.

Nach der am 15. Mai 1955 erfolgten Unterzeichnung des österreichischen Staatsvertrages hat der Nationalrat auf Grund eines von Mitgliedern aller im Nationalrat vertretenen politischen Parteien eingebrachten Antrages am 7. Juni dieses Jahres einstimmig eine Entschlußfassung gefaßt, in der die Bundesregierung aufgefordert wird,

„ihm ehestens den Entwurf eines Bundesverfassungsgesetzes betreffend die Neutralität Österreichs zur Beschlußfassung vorzulegen,

alle Schritte zu unternehmen, um die endliche Aufnahme in die Organisation der Vereinten Nationen, um die Österreich bereits angesucht hat, zu erreichen,

sobald der österreichische Staatsvertrag in Kraft getreten ist und Österreich von den Besatzungstruppen geräumt sein wird, dieses Gesetz allen Staaten mit dem Ersuchen um Anerkennung der Neutralität mitzuteilen.“

Bei solch geschichtlichem Anlaß war daher der vorstehende geschichtliche Rückblick geboten.

Unter Neutralität ist zunächst der Zustand der nichtkriegführenden Staaten im Verhältnis zu den kriegführenden Parteien zu verstehen. Erklärt ein Staat seine dauernde Neutralität, ergeben sich für ihn nach Völkerrecht im wesentlichen folgende Rechte und Pflichten:

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 neu-

trale 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. Die immer mehr zunehmende Verstärkung wechselseitiger Beziehungen der Staaten auf wirtschaftlichem, sozialem, kulturellem und humanitärem Gebiet macht die Absonderung eines Staates von dieser internationalen Zusammenarbeit geradezu unmöglich. Österreich wird sich daher trotz der Erklärung seiner dauernden, bewaffneten und freiwilligen Neutralität an internationalen Staatenverbindungen beteiligen können. Insbesondere gilt dies für seine Aufnahme in die Organisation der Vereinten Nationen, die Österreich schon seit 1947 beantragt hat. Die Vier Mächte haben in der Präambel zum österreichischen Staatsvertrag die Zusage gemacht, die Aufnahme Österreichs in die Organisation der Vereinten Nationen zu unterstützen, ihre Außenminister haben sich aber bereit erklärt, die von Österreich beabsichtigte Neutralitätserklärung anzuerkennen. Die dauernde Neutralität schließt eben die Mitgliedschaft zu derartigen internationalen Staatenorganisationen nicht aus. So war auch die seit 1815 dauernd neutrale Schweiz Mitglied des Völkerbundes.

Die Erklärung der dauernden Neutralität Österreichs durch das vorliegende Bundesverfassungsgesetz und die Anerkennung der österreichischen Neutralität durch die anderen Staaten berührt auch in keiner Weise die bestehenden völkerrechtlichen Rechte und Pflichten Österreichs aus geltenden völkerrechtlichen Verträgen. So bleiben zum Beispiel auch die Rechte und Pflichten sowohl Österreichs als auch Italiens aus dem österreichisch-italienischen Abkommen über Südtirol vom 5. September 1946 aufrecht.

Österreich wird die Sicherung der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit seines Staatsgebietes, deren Achtung schon im österreichischen Staatsvertrag durch alle Vertragsstaaten als feierliche Verpflichtung übernommen wurde, durch den Beitritt zu den Vereinten Nationen weiter zu verstärken suchen. Darüber hinaus wird Österreich um die Garantie der Unversehrtheit und Unverletzlichkeit seines Staatsgebietes durch die Vier Mächte bei diesen ansuchen.

Der staatsrechtliche und verfassungsrechtliche Wert eines Neutralitätsgesetzes liegt in folgendem:

Die Gesetzgebung sowohl des Bundes als auch der Länder wird ihre Schranken unter anderem in dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Art. I und im besonderen seines Abs. 2 finden. Jedoch verpflichtet der Neutralitätsstatus Österreichs die Gesetzgebung in keiner Weise

4

dazu, die Grund- und Freiheitsrechte der Staatsbürger in irgendeiner Weise zu beschränken.

Der Gesetzesbefehl der Vorlage richtet sich auch an die vollziehende Gewalt und insbesondere an die Bundesregierung; diese ist gehalten, bei zwischenstaatlichen Akten dem Neutralitätsstatus Österreichs, wie er oben dargestellt wurde, Rechnung zu tragen. Im übrigen bleibt aber die vollziehende Gewalt in der Gestaltung der Innen- und Außenpolitik vollkommen frei.

Die geistige und politische Freiheit des einzelnen, insbesondere die Freiheit der Presse und der Meinungsäußerung, wird durch die dauernde Neutralität des Staates nicht berührt. Daß die Neutralität nicht zur ideologischen Neutralität verpflichtet, ergibt sich unter anderem daraus, daß die Neutralität den Staat, nicht aber die einzelnen Staatsbürger bindet. Dies zeigt sich deutlich am Beispiel der Schweiz, die die Wahrung der Neutralität gemäß den Art. 85 und 102 der Schweizer Bundesverfassung dem Eidgenössischen Rat und dem Bundesrat auferlegt, nicht aber den Staatsbürger zu einer neutralen Haltung verpflichtet.

Mit der Gesetzesvorlage werden die Aspekte der dauernden, freiwilligen und bewaffneten Neutralität nach dem Völkerrecht, wie sie oben dargelegt worden sind, verwirklicht.

Daß die Neutralität Österreichs eine dauernde ist, spricht die Bestimmung des Art. I Abs. 1 aus.

Da die Gesetzesvorlage auf eine Entschließung des Nationalrates zurückgeht, die auf Grund eines von den Mitgliedern aller im Nationalrat vertretenen politischen Parteien eingebrachten

Antrages einstimmig beschlossen worden ist, ist die Neutralität Österreichs eine freiwillige. Österreich ist ein neutraler, nicht aber ein neutralisierter Staat.

Die Gesetzesvorlage verpflichtet Österreich, seine freiwillige und dauernde Neutralität mit allen ihm zu Gebote stehenden Mitteln aufrechtzuerhalten und zu verteidigen. Die Neutralität Österreichs ist somit auch eine bewaffnete. Diese Verpflichtung wird neben anderen hiezu berufenen Organen auch dem Bundesheer obliegen.

Was die Form, in der Österreich seine Neutralität verbindlich zum Ausdruck bringen soll, anbetrifft, so schlägt die Bundesregierung den Weg der Verfassungsgesetzgebung vor; hierfür sind zwei Gesichtspunkte bestimmend: Einerseits soll durch die Erklärung jedenfalls die Gesetzgebung und Vollziehung sowohl des Bundes als auch der Länder gebunden werden. Eine solche Bindung ist nur durch eine Norm höherer Stufe, also durch eine Norm verfassungsgesetzlichen Charakters erzielbar. Andererseits handelt es sich um eine Angelegenheit von höchster Bedeutung. Die Entscheidung ist daher von dem zur Gesetzgebung berufenen Organ einzuholen, von dem die vollziehende Gewalt ihre Befugnisse ableitet.

Der vorliegende Entwurf stellt weder eine Gesamtänderung noch eine Teiländerung der Bundesverfassung im Sinne des Art. 44 B.-VG. dar; dies schon deshalb nicht, weil weder die Staatsform noch die bundesstaatliche Organisationsform oder sonstige Grundelemente des Staates berührt werden. Es bedarf daher für das Wirksamwerden des vorgeschlagenen Bundesverfassungsgesetzes keiner Volksabstimmung.